

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



**TESIS DOCTORAL**

**Reformas educativas: el caso del liderazgo escolar en perspectiva comparada**

**Education reforms: school leadership in comparative perspective**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**Beatriz Pont Ferrer**

Directores

**Jaime Ferri Durá**  
**Alejandro Tiana Ferrer**

**Madrid, 2017**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Programa de Doctorado de Ciencias Políticas y de la  
Administración y Relaciones Internacionales



UNIVERSIDAD  
COMPLUTENSE  
MADRID

**REFORMAS EDUCATIVAS: EL CASO DEL LIDERAZGO ESCOLAR  
EN PERSPECTIVA COMPARADA**

*EDUCATION REFORMS: SCHOOL LEADERSHIP  
IN COMPARATIVE PERSPECTIVE*

Tesis doctoral con mención internacional presentada por  
**Beatriz Pont Ferrer**

Dirigida por  
**Dr. Jaime Ferri Durá**  
**Dr. Alejandro Tiana Ferrer**

Madrid, 2017



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**  
Programa de Doctorado de Ciencias Políticas y de la  
Administración y Relaciones Internacionales



**REFORMAS EDUCATIVAS: EL CASO DEL LIDERAZGO ESCOLAR**  
**EN PERSPECTIVA COMPARADA**  
***EDUCATION REFORMS: SCHOOL LEADERSHIP***  
***IN COMPARATIVE PERSPECTIVE***

Tesis doctoral con mención internacional presentada por  
**Beatriz Pont Ferrer**

Dirigida por  
**Dr. Jaime Ferri Durá**  
**Dr. Alejandro Tiana Ferrer**

Madrid, 2017



## Dedicatoria

A Carlos, Lucía y Martín

## Agradecimientos

Tengo mucho y a muchos que agradecer por haber llegado hasta aquí.

Para empezar, a mis codirectores de tesis, los profesores Jaime Ferri Durá y Alejandro Tiana Ferrer, que han sido tan generosos con su tiempo, sus comentarios y su apoyo, guiándome con conocimiento y confianza durante el proceso.

A mi familia, a Carlos, que me ha apoyado durante todo el trayecto, ha creído en mí y me ha dado el tiempo, el espacio, la visión y la perspectiva para poder llegar a este momento. Lucía y Martín han sido mi inspiración, dejándome participar en su vida escolar, y siendo felices y despiertos, y también me han apoyado durante los largos días de estudio. Jannet siempre ha estado en la retaguardia. Laura Sanz me ha aportado sabiduría y edición en los momentos clave. También en momentos difíciles, mis amigas, algunas ya doctoras, me han motivado y enseñado cómo avanzar.

A Esperanza y Jorge, mis padres, que desde pequeña me han enseñado, al igual que a mis tres hermanos, a ir más allá, a ser inquieta, a estudiar, a trabajar, a viajar y a disfrutar de lo que hago.

En la OCDE durante dieciséis años he tenido la oportunidad de aprender, viajar por los sistemas educativos del mundo y conocer a personas fabulosas y motivadas por la educación y el valor que tiene para el futuro de nuestros niños y nuestras sociedades. Son muchos a los que podría agradecer, desde el director, Andreas Schleicher, hasta mis compañeros, como Diana Toledo o Marco Kools, Simon Field o Bernard Hugonnier, hasta los miembros del Comité de Educación, y actores de política de educación en sus países. Asimismo, me han concedido una baja por estudios necesaria para concentrarme en la tesis. En el LIEPP de Sciences Po, dirigido por el profesor Etienne Wasmer, donde me aceptaron como investigadora invitada, con los profesores Agnès van Zanten y Denis Fougère, me han permitido investigar, utilizar la biblioteca y la sala de docentes como oficina —llena de profesores y estudiantes concentrados y silenciosos. Es allí donde he logrado los mayores avances durante el proceso de escritura de la tesis.

En la UCM me han guiado por el doctorado, y el profesor Jaime Ferri Durá, mi tutor y director, no solo me ha enseñado sobre metodología y método, sino también los procesos para llegar al final de la tesis. También tuve buenos profesores, en su momento, como Jaime Alonso Hierro o Cecilia Castaño. Amparo ha sido siempre muy eficaz.

Durante la preparación de la tesis he contado con el apoyo de muchas personas. Pierre Gouedard me ha ayudado en el proceso de elaboración del Capítulo 4, con sus conocimientos estadísticos, en la confección del modelo estadístico. En los tres

estudios de caso, he realizado una encuesta y unas entrevistas a representantes de distintos ámbitos de la política educativa en España, México y Noruega. Todos ellos han presentado su visión y conocimiento sobre los procesos de reforma educativa en sus países con celeridad e interés y sus respuestas han sido extremadamente valiosas para dar luz a la realidad de los procesos de reformas. Agradezco en particular a Maria José Fabre, José Antonio Martínez, Miguel Ángel Sancho y Ismael Sanz para el estudio de España; a Maria Antonieta García, Carlos Mancera, Sylvia Schmelkes y Margarita Zorilla para el estudio de México y a Petter Skarheim, Dahl Solveig, Jorunn Moller y Per Tronsmo para el estudio de Noruega. En el Boston College, Henry Braun me apoyó con una corta estancia en el Lynch School of Education, y Andy Hargreaves y Dennis Shirley siempre me han inspirado con su pasión por la educación pública y su búsqueda constante de la mejora educativa.

Finalmente, agradezco el haber tenido la oportunidad de dedicarme a esta tesis tras una carrera profesional de más de veinticinco años. Durante el proceso, he aprendido muchísimo de política pública, de reformas educativas y, sobre todo, de metodologías de investigación. Esto me ha permitido analizar mi trabajo previo en una organización española y una internacional desde una perspectiva distinta. He podido ampliar y enriquecer mis conocimientos sobre lo complicadas que son las reformas educativas, lo que es la investigación y el mundo académico. Mi interés siempre ha sido lograr tener un impacto con el trabajo que hago. Sería fabuloso para mí si con esta tesis y la investigación posterior pudiera contribuir, aunque fuese un poquito, en el avance de la comprensión de las políticas destinadas a la mejora educativa desde una visión más realista —combinando política y política pública (*policy*).

## Aclaración

Esta tesis está redactada en español e inglés, idiomas habituales para la comunicación científica en su campo de conocimiento, con el objetivo de optar al título de doctorado internacional. El resumen, las conclusiones y el Capítulo 6 se encuentran en ambos idiomas, mientras que los Capítulos 1, 2 y 5 están en español, y el 3 y el 4 están redactados en inglés. Para evitar confusiones, se ha mantenido la enumeración de los títulos de los cuadros, gráficos y figuras en un mismo idioma y la bibliografía, que utiliza el formato APA sexta edición, se ha mantenido en el idioma de lectura original.

# Índice

Dedicatoria .....	2
Agradecimientos .....	2
Aclaración .....	3
Índice de figuras .....	9
Índice de tablas .....	10
Anexos .....	11
Resumen ejecutivo. Reformas educativas: el caso del liderazgo escolar en perspectiva comparada .....	13
Executive summary. Education reforms: school leadership in a comparative perspective .....	17
Capítulo 1. Introducción: la reforma del liderazgo escolar como objeto de análisis .....	21
1.1. ¿Por qué estudiar la función de los directores de escuela desde la perspectiva de la reforma educativa? .....	21
1.1.1. El qué y el porqué de la reforma educativa .....	21
1.1.2. La contribución de los directores de escuela a la mejora educativa .....	25
1.2. Conceptos y definiciones .....	27
1.2.1. La dirección y el liderazgo escolar y su profesionalización .....	27
1.2.2. Políticas y reformas educativas .....	32
1.2.3. Reformas del liderazgo escolar .....	35
1.3. Planteamientos de la tesis .....	37
1.3.1. Preguntas y objetivos .....	37
1.3.2. Marco teórico: la reforma del liderazgo escolar como proceso de política pública .....	38
1.3.3. Aproximación metodológica: análisis comparado de reformas del liderazgo escolar .....	41
1.4. Recapitulación y estructura de la tesis .....	44
Capítulo 2. Las reformas de dirección escolar: una revisión de la investigación .....	45
2.1. El liderazgo escolar: definiciones y evolución .....	45
2.1.1. Concepción del liderazgo escolar .....	45
2.1.2. Evolución del contexto educativo .....	47
2.1.3. Cambios en las prácticas de los directores de escuela: de la administración al liderazgo .....	51
2.2. Método del estudio .....	53
2.2.1. Algunos resultados de la búsqueda bibliográfica .....	55
2.3. La investigación sobre la dirección escolar como reforma educativa .....	56
2.3.1. Estudios de política de educación .....	58



2.3.2. Estudios de factores de mejora educativa .....	63
2.3.3. Estudios sobre el liderazgo escolar y su impacto .....	70
2.3.4. Estudios comparados de políticas del liderazgo escolar .....	74
2.4. Discusión del análisis.....	76
2.4.1. La investigación de la reforma del liderazgo escolar .....	77
2.4.2. Análisis de los procesos de reforma del liderazgo escolar.....	78
2.4.3. Los métodos de investigación de reformas.....	79
2.5. Recapitulación .....	80
Chapter 3. Research questions, theoretical framework and methodological approach .....	81
3.1. Why study school leadership reforms? .....	81
3.1.1. A theoretical framework to analyse school leadership reforms.....	82
3.2. Scoping research frameworks that analyse policy reforms .....	83
3.2.1. Public policy making .....	84
3.2.2. Political science.....	86
3.2.3. Political economy of reform.....	88
3.2.4. Education policy .....	91
3.3. A theoretical framework for the analysis of school leadership reforms .....	94
3.3.1. Concrete determinants of school leadership reform .....	95
3.3.2. School leadership reform and the importance of context.....	99
3.3.3. The theoretical framework.....	100
3.4. Methodological approach.....	101
3.5. Conclusions.....	104
Chapter 4: Factors that influence the adoption of school leadership reforms.....	105
4.1. An empirical model on leadership reforms .....	105
4.1.1. The data .....	107
4.1.2. Database construction (empirical model).....	114
4.1.3. Methodology and estimations procedure.....	115
4.2. Overview of the data: an initial description.....	116
4.2.1. School leadership practices.....	116
4.2.2. School leadership reforms.....	118
4.2.3. Autonomy and accountability .....	119
4.2.4. Descriptive statistics from the school leadership model.....	123
4.3. Results from the model: school leadership reforms reflect their policy environment.....	124
4.3.1. Detailed analysis of results.....	125

4.3.2. Step by step modelling .....	128
4.4. Conclusions.....	132
Capítulo 5. Reformas del liderazgo escolar: un estudio comparado de casos.....	135
5.1. Metodología aplicada al estudio .....	135
5.1.1. Selección de casos .....	136
5.1.2. Fuentes de investigación .....	138
5.2. España: la reforma del liderazgo escolar en el marco de la LOMCE.....	140
5.2.1. Contexto político de las reformas .....	141
5.2.2. Contexto educativo .....	142
5.2.3. La dirección de escuelas: entre la tradición democrática y el liderazgo escolar.....	147
5.2.4. Las reformas del liderazgo escolar .....	150
5.2.5. Reformas paralelas: reforma curricular, autonomía y rendición de cuentas .....	160
5.2.6. Actores involucrados en la reforma .....	162
5.2.7. Recapitulación .....	165
5.3. México: la reforma del liderazgo escolar en el marco del Servicio Profesional Docente.....	166
5.3.1. Contexto político: fin de un modelo hegemónico.....	166
5.3.2. Contexto educativo .....	167
5.3.3. Docentes y directores de escuela: necesidad de profesionalización .....	171
5.3.4. Las reformas del liderazgo escolar .....	174
5.3.5. Reformas paralelas: educación como prioridad, docentes y evaluación .....	179
5.3.6. Actores de las reformas .....	180
5.3.7. Recapitulación .....	182
5.4. Noruega: el Libro Blanco Calidad en las Escuelas y la formación de directores .....	182
5.4.1. Contexto político.....	182
5.4.2. Contexto educativo .....	183
5.4.3. La evolución de la función de los directores en Noruega .....	188
5.4.4. La reforma del liderazgo escolar .....	190
5.4.5. Reformas paralelas .....	196
5.4.6. Actores de la reforma.....	198
5.4.7. Recapitulación .....	200
5.5. Análisis comparado de las reformas .....	201
5.5.1. Política y reforma .....	203

5.5.2. El contexto educativo y el ejercicio del liderazgo .....	204
5.5.3. Las reformas del liderazgo escolar .....	206
5.5.4. El liderazgo escolar en un marco más amplio de reformas .....	208
5.5.5. Actores de las reformas .....	209
5.6. Recapitulación .....	211
Capítulo 6. Resultados y conclusiones del estudio .....	213
6.1. Introducción: ¿por qué y cómo se ha abordado el estudio? .....	213
6.2. Las reformas del liderazgo escolar: resultados del análisis .....	215
6.2.1. Contenido de las reformas del liderazgo .....	215
6.2.2. Reformas y política están fuertemente vinculadas .....	217
6.2.3. Las reformas son fruto de su contexto educativo .....	219
6.2.4. Las reformas del liderazgo escolar son parte de estrategias más amplias .....	222
6.2.5. Actores involucrados en las reformas .....	224
6.3. Liderazgo escolar: tensión en la función de agentes de reformas o de actores de mejora .....	225
6.4. Aspectos metodológicos .....	227
6.4.1. El uso de métodos mixtos ( <i>mixed methods</i> ) para analizar la adopción de reformas .....	227
6.4.2. Investigación de la política educativa a través de un marco de procesos de la política pública .....	230
6.5. Implicaciones del análisis .....	232
6.5.1. Implicaciones para los <i>policy makers</i> .....	233
6.5.2. Implicaciones para la investigación .....	234
6.5.3. Temas relevantes para la investigación en el futuro .....	234
6.6. Reflexiones finales .....	235
Chapter 6. School leadership reforms: results and conclusions .....	237
6.1. Introduction: Why and how was this study undertaken? .....	237
6.2. School leadership reforms: results of the analysis .....	238
6.2.1. Content of school leadership reforms .....	239
6.2.2. Reforms and politics are associated .....	240
6.2.3. Reforms are result of their educational context .....	241
6.2.4. School leadership reforms are part of other education strategies .....	243
6.2.5. Actors involved in reforms .....	244
6.3. School leadership: tension between their role as agents of reforms vs. drivers of school improvement .....	245

6.4. Methodological issues .....	247
6.4.1. The use of mixed methods to analyse the adoption of reforms .....	247
6.4.2. Education policy research from a policy process perspective.....	249
6.5. Implications for policy makers and researchers.....	250
6.5.1. Suggestions for future research.....	251
6.6. Final considerations .....	252
Bibliography .....	255

## Índice de figuras

Figura 1: Políticas educativas en países de la OCDE, 2008-2014.....	24
Figura 2: Directores de escuela y formación, TALIS 2013 .....	29
Figura 3: Artículos sobre liderazgo escolar y reforma educativa en Scopus, 1992-2015 .....	55
Figura 4: Una visión de política educativa para la mejora con tres ejes.....	68
Figura 5: Advocacy Coalition Framework Theory .....	85
Figura 6: From policy development to policy enactment according to Bell and Stevenson.....	92
Figura 7: Heck's framework of education policy development .....	93
Figura 8: Social clusters and leadership styles according the GLOBE study, 2004..	100
Figura 9: Factors that influence school leadership reforms.....	101
Figura 10: School leadership index, PISA 2009.....	117
Figura 11: School level autonomy in staff issues, PISA 2006-2012 .....	120
Figura 12: School autonomy in curricular issues, PISA 2006-2012.....	120
Figura 13: School accountability across OECD countries, PISA 2006-2012 .....	122
Figura 14: Resultados del Concurso de Oposición para la Promoción a Categorías con Funciones de Dirección en Educación Básica en México, 2015-2016.....	178
Figura 15: Reformas del liderazgo escolar y factores que han influido en su adopción en España, México y Noruega, 2016 .....	202
Figura 16: Situación política cuando se adoptó la reforma del liderazgo escolar, 2016 .....	203
Figura 17: Razones detrás de las reformas del liderazgo escolar, 2016 .....	205
Figura 18: Liderazgo pedagógico en educación secundaria, TALIS 2013.....	205
Figura 19: La reforma del liderazgo como parte de una agenda amplia de reformas, 2016 .....	208
Figura 20: Grupos que han participado o influido en el desarrollo de la reforma del liderazgo escolar, 2016.....	210
Figura 21: Modelo de factores que influyen en las reformas del liderazgo escolar.	214
Figura 22: Índice del liderazgo pedagógico y adopción de reformas del liderazgo, 2005-2014 .....	216
Figura 23: Modelos del liderazgo y la gobernanza .....	226

## Índice de tablas

Tabla 1: Principales revistas y fuentes bibliográficas relacionadas con la investigación sobre liderazgo escolar.....	56
Tabla 2: OECD countries' education governance arrangements.....	110
Tabla 3: School leadership reform model descriptive statistics.....	123
Tabla 4: Descriptive statistics by governance arrangements.....	124
Tabla 5: Factors that influence school leadership reform adoption across OECD countries.....	126
Tabla 6: Correlations between different education policies adopted across OECD, 2008-2014 .....	128
Tabla 7: A step-by-step look at school leadership reform .....	129
Tabla 8: Lista de participantes en la encuesta sobre reformas del liderazgo escolar realizada para esta tesis .....	139
Tabla 9: Gobierno y normativa educativa no universitaria en España, 1985-2013	142
Tabla 10: Competencias del director de escuela según la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (2013).....	153
Tabla 11: Módulos del Programa Nacional del Liderazgo Escolar .....	156

## Anexos

<b>ANEXO 1:</b> Políticas de educación categorizadas por tema, OECD Education Policy Outlook.....	269
<b>ANEXO 2:</b> Reformas del liderazgo escolar en los países de la OCDE, 2008-2014.....	270
<b>ANEXO 3:</b> Reformas del liderazgo escolar en España, México y Noruega, 2008-2014 .....	272
<b>ANEXO 4:</b> Encuesta de reformas del liderazgo escolar en España, México y Noruega, junio 2016.....	275
<b>ANEXO 5:</b> Resultados del análisis estadístico del modelo de reformas del liderazgo escolar aplicado a la reforma educativa.....	278

## Resumen ejecutivo. Reformas educativas: el caso del liderazgo escolar en perspectiva comparada

Esta tesis explora **los factores que influyen en la adopción de reformas del liderazgo escolar a través de los países de la OCDE**. Su objetivo es responder a la pregunta: ¿es el liderazgo escolar una prioridad de la política y la reforma educativa? El papel de los directores de escuela, tanto de la Enseñanza Primaria como Secundaria, ha evolucionado en los últimos veinte años, dejando de lado la función administrativa en favor del liderazgo dirigido a la mejora de los resultados escolares. Esta tesis entiende por reformas de liderazgo escolar las medidas adoptadas por los Gobiernos dirigidas a profesionalizar su función mediante un marco que las defina y desarrolle como una profesión concreta dentro del sistema educativo y ofrezca una formación específica.

El estudio comienza con un análisis que muestra que la investigación en materia de reformas del liderazgo escolar es muy reciente. Si bien hay artículos que han aclarado la contribución significativa de los directores a la mejora educativa (Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009; Branch, Hanushek, & Rivkin, 2013), son varios los autores que coinciden en solicitar el estudio más profundo de los procesos de reforma de la dirección para entender el contexto (Bell & Stevenson, 2015; Diem & Young, 2015). Esta tesis pretende completar este espacio de investigación, analizando los factores que han influido en la reforma del liderazgo escolar a través de países de la OCDE.

Partiendo de las teorías existentes en materia de políticas públicas y educativas (Bell & Stevenson, 2015; Sabatier & Weible, 2014), la tesis desarrolla un marco teórico para el análisis de las reformas del liderazgo escolar. El marco propone que las reformas del liderazgo escolar están relacionadas con el contexto político y educativo, con políticas complementarias y con la participación de determinados actores clave. Para probar esta hipótesis, se ha empleado la metodología de «métodos mixtos» (*mixed methods*), y se ha llevado a cabo los siguientes análisis:

- **Análisis cuantitativo de los factores que influyen en la reforma del liderazgo escolar en los países de la OCDE.** Se ha desarrollado una base de datos y un modelo estadístico para estimar la probabilidad de adopción de reformas del liderazgo escolar en función de distintos factores. Los resultados muestran cómo las reformas del liderazgo escolar forman parte de otras reformas educativas más amplias, dirigidas a aumentar el grado de autonomía, la rendición de cuentas o la introducción de nuevos currículos. También están relacionadas con los ciclos políticos y son adoptadas tras la elección de nuevos Gobiernos.



- **Un estudio comparado de casos para estudiar las reformas adoptadas en México, Noruega y España<sup>1</sup>.** Para la investigación, además de fuentes primarias y secundarias, se han realizado una encuesta y unas entrevistas a actores clave en los países seleccionados. El análisis complementa los resultados cuantitativos, mostrando que las reformas del liderazgo son introducidas por Gobiernos nuevos o de mayoría, que forman parte de políticas educativas más amplias y que son limitadas en su alcance.

El análisis combinado de ambos estudios muestra que las reformas del liderazgo escolar:

1. ***Están asociadas a la política.*** Estas reformas se adoptan en periodos de Gobiernos mayoritarios y son principalmente puestas en marcha por los Ministerios de Educación, influenciados en sus decisiones por la investigación y las organizaciones internacionales. Las organizaciones representativas de los directores de escuela no parecen ser decisivas y los sindicatos de docentes pueden llegar a obstaculizar este tipo de reformas, por el cambio que las mismas pueden suponer en su *statu quo*.
2. ***Están determinadas por el contexto educativo.*** Los cambios más generales que han experimentado nuestros sistemas educativos se reflejan directamente en las prácticas del liderazgo de la escuela y la necesidad de cambio. La adopción de las reformas depende de la gobernanza de los sistemas y la relación existente entre liderazgo, calidad y las prácticas de los docentes.
3. ***No vienen solas.*** Son parte de las agendas más amplias de la reforma educativa. La reforma de los directores de escuela se suele considerar como parte de otras estrategias educativas, tales como la introducción de nuevos programas curriculares, cambios en la rendición de cuentas o hacia la descentralización y la autonomía.
4. ***Son de alcance algo limitado.*** Parecen limitadas en su cobertura en relación con las expectativas. Parecen reformas parciales, centradas sobre todo en el lanzamiento de nuevos programas de formación del liderazgo de la escuela o cambios en los criterios de selección de nuevos directores. Una vez que se adoptan como parte de reformas más amplias, se transforman en programas menores, y poco relacionados con el resto de las estrategias educativas.

Una de las principales conclusiones de este análisis es **que las reformas del liderazgo escolar no son una prioridad** y no vienen solas, sino que son vistas como instrumentos necesarios para la implantación de otras reformas educativas. El resultado es que las reformas del liderazgo tienen un alcance limitado en la mejora educativa, al encontrarse **una tensión sin resolver entre el papel que se les asigna a los directores de escuela como agentes de otras reformas y como profesionales que dirigen la mejora escolar** (agentes de mejora). Por ello, su

---

<sup>1</sup> Estos casos han sido elegidos de acuerdo con los siguientes criterios: ser un país miembro de la OCDE; haber llevado a cabo una reforma del liderazgo entre los años 2008 y 2014; ser representativos de distintos modelos sociales, económicos y políticos, siguiendo el modelo comparativo diferencial y, por último, tener conocimiento del país y acceso a su información.

impacto potencial en las mejoras educativas es limitado, al estar vinculado a la política e introducir cambios limitados en su definición como agentes de mejora, o en su formación inicial y continua.

Mediante el uso de un marco analítico de política pública, esta tesis ha proporcionado una nueva perspectiva acerca de las razones por las que la dirección escolar no ha sido una prioridad de la política educativa, a pesar de que la investigación haya demostrado su contribución en la mejora de los resultados de la escuela.

Los resultados de la investigación tienen implicaciones tanto para los responsables de política educativa como para los investigadores. Si se pretende que los directores de escuela sean agentes de mejora, las políticas deberían priorizar el liderazgo pedagógico y proporcionar un marco más coherente para el desarrollo de la profesión, estando integrados también dentro de estrategias más amplias de política educativa. A su vez, realizar más investigación sobre el impacto del liderazgo escolar en distintos países puede contribuir a despolitizar la cuestión y disolver la tensión existente en las reformas entre la función que se les da a los directores como agentes de cambio o de mejora educativa. La reforma del liderazgo escolar se dirigiría a clarificar su función, podría entonces tener más efecto y aumentaría el posible impacto positivo en los sistemas educativos, en las escuelas y en la educación de nuestros hijos.



## Executive summary. Education reforms: school leadership in a comparative perspective

This thesis explores the factors that influence the adoption of school leadership policy reform across OECD countries. It aims to respond to the question: is school leadership an education policy reform priority? The role of school leaders (school directors in primary and secondary schools) has evolved in the past 20 years from more administrative towards leadership centred in school outcomes. School leadership reform refers to actions taken by governments towards their professionalization, through actions that define and develop their role as a concrete profession and provide specific training.

The thesis begins with a literature review of school leadership reform, which proves to be a multidisciplinary research topic. It organizes the research into four categories: education policy, school improvement, school leadership and comparative policy. The research shares some common findings: the evolution of school leadership responds to more general trends towards decentralisation, autonomy and accountability; there has been a shift on the role of school leaders from administration towards a pedagogical leadership role; and there is a need to invest in school leaders, as they play a key role in reform implementation or in educational improvement.

The analysis also shows that research on school leadership reforms is very recent, and while the important contribution of school directors to school improvement has been recognised (Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009; Branch, Hanushek, & Rivkin, 2013), a number of authors call on the need to delve further on researching school leadership reform contexts (Bell & Stevenson, 2015; Diem & Young, 2015). This thesis aims to complete this research gap, by analysing the factors that have influenced the adoption of school leadership reform across OECD countries.

Building on public policy and education policy theory (Bell & Stevenson, 2015; Sabatier & Weible, 2014), this thesis develops a theoretical framework for analysis of school leadership reforms which proposes that school leadership reforms are related to their political and education context, to complementary policies and to the role of key policy actors. To test this, the thesis uses mixed methods analysis to undertake:

- **Quantitative analysis on factors that influence school leadership reform across OECD countries.** It develops a database and a statistical model on the probability of having school leadership reforms. The results show how they are part of broader education reform strategies related to autonomy, accountability or curricular reforms. They are also related to the political cycle, adopted after new governments are elected.

- **Comparative case study analysis to study reforms adopted in Mexico, Norway and Spain<sup>2</sup>.** For the research, in addition to primary and secondary sources, I undertake a survey and interviews with selected country experts. The qualitative analysis complements quantitative results by showing that school leadership reforms are introduced by new or majority governments, that they are part of broader policy frameworks, and that the actual reforms are limited in scope.

The combined analysis of both studies shows that school leadership reforms are:

1. ***Associated to politics.*** These reforms take place in periods of political majority. They are often driven by ministries of education, influenced by research and international organisations (such as OECD). School leader representative organisations do not appear to be decisive and teacher unions may have prevented transformation, given the change that it may have on the status quo of teachers.
2. ***Determined by the education context.*** The more general changes that our education systems have undergone reflect directly on school leaders' practices and need for change. The adoption of reforms depends on governance arrangements, and the link between leadership and the quality and practices of teachers also appears relevant.
3. ***Do not come alone.*** They are part of broader education reform agendas. School leaders are seen as actors of larger reform packages which can include the introduction of new curriculums, or changes in accountability and school and student evaluation as well as trends in autonomy. Once they are adopted as part of broader education packages, they become their own smaller programmes, less related to the larger agenda in some countries.
4. ***Appear limited in their reach.*** They appear limited in their coverage in relation to the expectations. Rather than a priority, they seem partial reforms centred mostly on launching new school leadership training programmes or changes in the selection criteria for new principals.

One of the main conclusions of the analysis is **that school leadership reforms are not a policy priority, as** do not come alone, but are seen as necessary in the implementation of broader reform strategies. As a result, reforms have a limited impact, as there is ***an unsolved tension in their design in terms of the role of school leaders as instruments of policy change or as drivers of improvement.*** The potential impact in improvement becomes limited, because they are linked to politics and the changes proposed are too small and limited in coverage.

Adopting a public policy analytical framework to the reform of school leadership, this thesis aims to provide a new perspective into reasons why school leadership has

---

<sup>2</sup> These cases have been selected based on the following criteria: to be an OECD country; to have undertaken a school leadership reform between 2008 and 2014; to be representative of different social, economic and political systems, following the differential comparative model; and to have first-hand knowledge and access to information of the countries.

not been a policy priority, even though the research has demonstrated its value in promoting school outcomes.

The findings have implications for education policy makers and researchers. If the objective is for school leaders to be actors of improvement, policies need to prioritise pedagogical leadership, provide a more coherent framework for the profession, and be integrated into broader policy frameworks. Additional research on the impact of school leadership across different education systems can also contribute to depoliticise the issue and dissolve the tension in reforms that do not clearly configure school leaders as agents of change or drivers of improvement. School leadership reform could then focus on clarifying their role, and could have more impact, resulting in increasing their potential to make positive change in schools, across education systems and for children.



## Capítulo 1. Introducción: la reforma del liderazgo escolar como objeto de análisis

El rol que desempeñan los directores de escuela en la mejora educativa se ha demostrado en distintos campos de investigación recientemente, desde estudios de políticas educativas hasta de economía de la educación. Esta tesis explora las reformas del liderazgo escolar adoptadas en los países de la OCDE y analiza los factores que contribuyen a su adopción, para comprender si el liderazgo escolar es una prioridad de la política educativa.

Este capítulo introductorio presenta los argumentos y principales conceptos que subyacen en la tesis. Se inicia con una introducción a propósito de la importancia del tema, lo que significa la reforma educativa y cómo el liderazgo escolar es una parte de la misma. Continúa con una descripción del significado que se atribuye a los distintos conceptos abordados en esta tesis, entre los que se encuentra el liderazgo o la dirección escolar, la reforma y las políticas del liderazgo y su profesionalización. Así mismo expone la metodología de investigación que se aplica: partiendo de un marco conceptual de política pública aplicada a la reforma del liderazgo escolar, utiliza los análisis de métodos mixtos (*mixed methods*<sup>3</sup>), que combinan la investigación cuantitativa con la cualitativa para obtener resultados. Concluye con una descripción de la estructura de la tesis.

### 1.1. ¿Por qué estudiar la función de los directores de escuela desde la perspectiva de la reforma educativa?

Este apartado introduce la justificación de la tesis, centrándose en por qué es importante el análisis de la educación y de las reformas educativas en la actualidad. Repasa los factores de política educativa que contribuyen a la mejora de los resultados, entre los cuales se incluye la función de los directores de escuela.

#### 1.1.1. El qué y el porqué de la reforma educativa

La reforma educativa es un área de política pública que se encuentra en el corazón de la acción de los Gobiernos y que en los últimos veinte años ha pasado a tener un papel más destacado como consecuencia de la evolución de la sociedad del conocimiento, las tecnologías de la información, la globalización y los cambios sociodemográficos que están experimentando nuestras sociedades. La inversión educativa representa más del 12,8% del total del gasto público en los países de la OCDE (OECD, 2014, p. 250) y la escuela es una institución que afecta a toda la

---

<sup>3</sup> *Mixed Methods Research* (MMR): el método mixto de investigación se utiliza en las ciencias sociales; con él se recopilan datos cuantitativos y cualitativos, se integran y se analizan los resultados partiendo de ambas fuentes de datos para comprender problemas de investigación con mayor profundidad (Cresswell, 2015, pág. 2). El uso de este método ha ido aumentando en la investigación y se sugiere como apropiado para el análisis de la política de educación.



población: todos hemos pasado por la escuela, o tenemos hijos, familia o conocidos en la escuela, dado que, en la mayoría de los países, la enseñanza es obligatoria para los jóvenes durante ocho o diez años como mínimo. Como apunta Enguita: «Es difícil no identificarse con la escuela... Es difícil imaginar un escenario para la infancia, la adolescencia y la primera juventud en la sociedad actual que no la incluya», y la escuela ha pasado por muchas etapas evolutivas, incluida la de cumplir distintos objetivos políticos y sociales (Enguita, 2016, p. 13). Los sistemas educativos son parte de nuestra identidad individual y colectiva, reflejan nuestra cultura, nuestros valores y son vínculos de identidad social.

Asimismo, cada vez es más evidente la relación directa existente entre educación y economía (Hanushek & Woessman, 2007), por su relación con el mercado laboral y las posibilidades que tiene de fortalecer la equidad tanto económica como social (Piketty, 2014). Estas razones hacen que los Gobiernos y sus políticos busquen opciones para que los sistemas educativos se adapten a las necesidades de hoy y, sobre todo, a las de mañana. Detrás de las reformas educativas hay planteamientos políticos, económicos y también sociales, pero cada vez en mayor medida, los Gobiernos buscan como objetivo de las reformas la mejora de sus resultados educativos, con independencia de otros planteamientos subyacentes.

No se encuentran criterios comunes o definiciones claras en el ámbito internacional de lo que significan los resultados educativos, dado que cada país tiene su propio currículo, el cual prioriza las enseñanzas tal y como se definen en el ámbito nacional, regional o local. No es objetivo de esta tesis medir resultados educativos, pero aclarar cómo se configura la definición del logro educativo puede ayudar a entender por qué la educación se ha tornado cada vez más prioritaria y con ello las reformas educativas centradas en la búsqueda de mejores resultados. En los últimos años, con el aumento de la evaluación de la enseñanza, tanto en el ámbito nacional como internacional, se han ido concretando por parte de distintas organizaciones internacionales, algunos indicadores que pueden reflejar lo que suponen los resultados y el progreso educativo. La ONU, por ejemplo, establece unos Objetivos de Desarrollo del Milenio (Millennium Development Goals, MDGs) que incluyen como indicador educativo la tasa de escolarización de un país.

La Unión Europea define como objetivos concretos en su marco 2020, entre otros, los dos siguientes: por una parte, la consolidación de habilidades en lectura, matemáticas y ciencias para por lo menos el 85% de los jóvenes de quince años y, por otra parte, la reducción de las tasas de abandono escolar a menos del 10% para sus países (Comisión Europea, 2009), mientras que la OCDE ha desarrollado comparaciones entre países mediante la llamada prueba PISA (Programme for International Student Assessment), la cual mide las habilidades y competencias en lectura, matemáticas y ciencias, de los alumnos de quince años, en más de 68 países. Estos indicadores pueden reflejar en alguna medida en el ámbito internacional el valor que se le está dando a la educación en la actualidad, tanto al logro educativo y a las habilidades varias, como a la búsqueda de la reducción del abandono escolar.

Junto con el aumento gradual de la importancia de la educación como factor de crecimiento y de política pública, se encuentran cada vez mayor número de investigaciones sobre factores y políticas concretas que pueden contribuir a la mejora de los resultados educativos. Fullan, investigador importante en el área de mejora educativa y reforma, afirma que: «El conocimiento sobre el cambio y la mejora educativa nunca será más necesitado que en los próximos años» (Fullan, 2013).

Distintos autores y representantes de diversas escuelas de pensamiento han hecho aportaciones acerca de factores que contribuyen a lograr sistemas educativos de calidad (Burgess, 2016; Fullan, 2009; Hattie, 2015; Hargreaves & Shirley, 2012; Malone, 2013; Mourshed, Chijioke, & Barber, 2007). Estos análisis evidencian la existencia de factores comunes: la calidad y profesionalidad de los docentes y los directores de escuela, el tener expectativas altas para los alumnos y plasmarlas con claridad, el uso de datos para seguir el progreso de los alumnos, el desarrollo o formación continua del personal involucrado en la educación y la equidad mediante el apoyo a los alumnos y a las escuelas desfavorecidas o en situación de riesgo (OECD, 2012). La gobernanza y la estructura de los sistemas educativos también son importantes en cuanto a su capacidad de relacionarse con los objetivos educativos y de evolucionar y adaptarse a las nuevas realidades.

El estudio de Burgess (2016) hace un análisis desde la óptica de la economía de la educación sobre lo que es importante en la calidad de los sistemas educativos. Entre sus principales conclusiones apunta a la eficacia de los docentes como un factor clave, unido a la inversión en educación infantil, y a la posibilidad de contar con marcos operativos, estructuras y contextos claros de autonomía con responsabilidad para las escuelas (la llamada rendición de cuentas). Con todos estos análisis se puede deducir que cada vez existe más conocimiento acerca de qué tipos de políticas pueden contribuir a mejorar los sistemas de educación.

Dentro de las posibles acciones de política educativa<sup>4</sup>, los profesores son los actores más importantes en la mejora de resultados de los estudiantes (Hattie, 2009; Hargreaves & Fullan, 2012). John Hattie (2009), en su influyente estudio sobre la enseñanza y el logro en el aprendizaje, repasó más de ochocientas evaluaciones sobre los factores que influyen en el mismo, y demostró que el acto visible de enseñanza y aprendizaje, y el proceso de retroalimentación entre profesores y alumnos (*feedback*) es el más importante. Los docentes son quienes ejercen la mayor influencia en el aprendizaje: son los que deben participar activamente y guiar los procesos de aprendizaje, entender cómo intercambiar y motivar a los estudiantes,

---

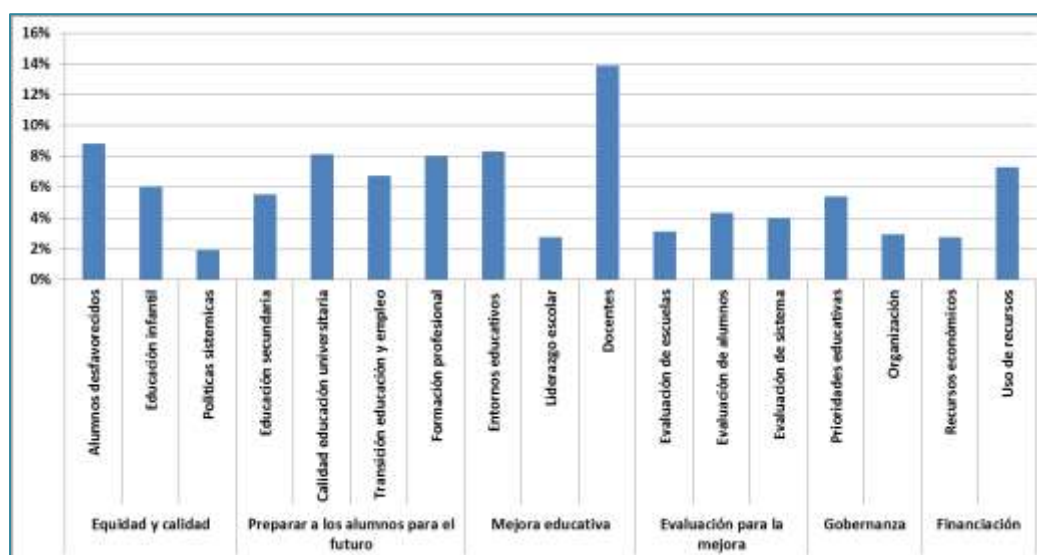
<sup>4</sup> También se encuentran factores externos a las escuelas que influyen ampliamente en los resultados, como son las familias y su nivel socioeconómico y cultural, el apoyo externo, los cursos y recursos extraescolares, el urbanismo, las políticas sociales u otros factores importantes, como expone Carabaña (2016).

tener criterios concretos de logro educativo y asegurar que los estudiantes desarrollen estrategias activas para reconstruir conocimientos e ideas.

Como se acaba de analizar, cada vez se encuentra más información a propósito de los factores y las políticas que contribuyen a mejorar los resultados educativos. Dentro de las diversas investigaciones, se refieren políticas concretas que pueden ser eficaces en la mejora educativa: la inversión en la formación y el desarrollo de los profesionales que trabajan en las escuelas (docentes y directores de escuela principalmente), el diseño de currículos relevantes y con altas expectativas, el desarrollo de evaluaciones y uso de datos destinados a reforzar los procesos de aprendizaje, el diseño de marcos estables de apoyo para las escuelas, y las políticas destinadas a fortalecer la equidad y reducir desigualdades.

Un repaso de las políticas educativas introducidas por los Gobiernos de los países de la OCDE pone de manifiesto que, en general, se están tomando medidas en la dirección a la que apunta la investigación. La Figura 1 muestra la distribución de reformas en los países de la OCDE por áreas de reforma, desde la educación infantil hasta la universitaria. Según estos datos, que se presentan según un marco elaborado para una comparación internacional presentado en el Anexo 1, el área en la que los países están llevando a cabo el mayor número de reformas es el área de la política docente, seguida por reformas destinadas a alumnos desfavorecidos y reformas curriculares. En cambio, las reformas del liderazgo escolar no parecen ser prioritarias (OECD, 2015). Esta contextualización es importante, ya que ayuda a ubicar dónde se encuentra el liderazgo escolar y su reforma, dentro del ámbito de la política educativa. El apartado siguiente describe el tema.

**Figura 1: Políticas educativas en países de la OCDE, 2008-2014**



Fuente: OECD (2015).

### 1.1.2. La contribución de los directores de escuela a la mejora educativa

Hay un número de investigadores que apuntan a que, tras los maestros, los directores de escuela son los que más pueden ayudar a mejorar el rendimiento de los estudiantes: la investigación ha expuesto que los directores tienen un efecto indirecto sobre los resultados, ya que pueden influir en todas las relaciones y aprendizajes que tienen lugar en las escuelas e incluso más allá de las mismas (Leithwood & Louis, 2011; Leithwood, Harris, & Hopkins, 2008; Hattie, 2015; Pont, Nusche, & Moorman, 2008; Hallinger, 2014) (Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009). Hattie (2009) pone de manifiesto que los directores de los centros educativos contribuyen a crear el ambiente apropiado en la escuela (entornos de aula, de escuela y de personal) para asimilar y fomentar una cultura donde el ambiente sea seguro para aprender, equivocarse y reaprender. Robinson *et al.* (2009), en un estudio acerca del impacto del liderazgo escolar en los resultados, muestra que son unas funciones concretas las que los hacen eficaces. Estas funciones serían, por una parte, las de centrarse en el liderazgo pedagógico, trabajando con los profesores y, por otra parte, la promoción y participación de los docentes en procesos de aprendizaje y desarrollo profesional. En otra investigación, Leithwood *et al.* (2008) también apuntan a tareas que los directores de escuela eficaces pueden ejercer para contribuir a la mejora educativa, como serían el desarrollo de una visión, la gestión del personal y el desarrollo de la organización.

Este impacto también se debe a la evolución que está experimentando la función de los directores, que ha pasado de ser fundamentalmente administrativa en los años 90, a gestora en los años 2000 y, a partir del 2005, cada vez más enfocada al aprendizaje. Como relata Vaillant (2015, p. 7) hay una conexión crítica entre liderazgo, mejora de los aprendizajes y calidad educativa. El liderazgo del director puede impactar de manera directa en la mejora de la actividad docente o de manera indirecta al crear las condiciones adecuadas para aprendizajes efectivos

Para analizarlo más concretamente, Branch, Hanushek y Rivkin (2013) han realizado un estudio con datos longitudinales en las escuelas de Texas, donde demuestran el impacto que tiene un buen director frente a uno poco eficaz en los resultados de un alumno: según su estudio econométrico, un director eficaz puede mejorar el aprendizaje de un alumno medio entre dos y siete meses en un año escolar, y los ineficaces bajan el nivel en el mismo número de meses. Su estudio concluye que la gestión de los directores de la calidad de los docentes es una de las estrategias concretas a través de las cuales se mejora la calidad de las escuelas.

Los docentes afectan solo a sus estudiantes, mientras que los directores afectan a todos los estudiantes de una escuela. La mejora en la calidad de un director genera un impacto muy superior al beneficio que se obtiene con una mejora comparable a la calidad de un docente. El impacto total de mejorar la calidad de un director excede el beneficio de un aumento comparable a la calidad de un docente (Branch, Hanushek, & Rivkin, 2013, p. 64).

Con todo, la investigación parece justificar, cada vez más, la conveniencia de invertir en el fortalecimiento de la calidad de los directores de escuela como eje de mejora educativa.

Sin embargo, apoyar el liderazgo (o la dirección escolar) parece ser una política de último recurso para muchos de los responsables de la formulación de políticas de educación. Un estudio reciente de las políticas educativas implementadas a través de países de la OCDE del 2008 hasta el 2014 (OECD, 2015), apunta que solo aproximadamente el 3% de las mismas se centró en reformas de directores de escuela, como se puede ver en la Figura 1. Dadas las evidencias que se acaban de mencionar, sería razonable considerar que este tipo de reformas deberían ser prioritarias.

Cabe señalar la existencia de algunos razonamientos que pueden influir en la menor adopción de este tipo de reformas. Por una parte, la evidencia presentada se debe tomar con cierta cautela. Muchos estudios de investigación acerca del impacto del liderazgo escolar no toman en cuenta el importante peso de factores externos a la educación en el logro educativo. Hattie (Hattie & Anderman, 2012), además de su estudio sobre docentes, ha publicado otro importante estudio sobre factores que influyen en la educación y repasa las influencias del alumno, del hogar y de otros factores más allá de los educativos, que también influyen. Este aspecto también lo resalta Carabaña (2015), que cuestiona la validez de PISA como indicador de la capacidad de un sistema educativo, dado que las diferencias en habilidades y competencias no deben solo atribuirse a los sistemas educativos, sino que el entorno, el contexto y la experiencia de las personas influye mucho en las habilidades. El propio PISA establece que el nivel socioeconómico de las familias y de los alumnos influye en más de la mitad los resultados escolares, por lo que se cuestiona la validez de utilizar los de las pruebas PISA para medir el impacto de nuestros sistemas educativos. Esta reflexión puede servir para PISA, pero también puede ir más allá en cuanto a los resultados educativos en general y al reducido impacto que pueden tener las reformas educativas.

Por otra parte, y a simple vista, puede haber otra razón que explique por qué no se invierte en los directores de escuela. La evidencia empírica es reciente, se ha publicado en los últimos diez años y puede no haber tenido la suficiente difusión como para llegar a inspirar las reformas. Un nuevo informe internacional, acerca de lo que se sabe en distintos países sobre el liderazgo, ha señalado que se trata de un tema sobre el que se ha investigado ampliamente solo en los últimos años (Arlestig, Day, & Johansson, 2016). Asimismo, la evidencia puede estar sesgada, ya que la gran mayoría de los estudios son anglosajones.

Otro aspecto relevante es que la dirección de escuelas depende en gran medida del grado de responsabilidad que se le otorgue desde los Ministerios o sistemas educativos —si se define como una tarea más administrativa o de gestión, o si se le da una mayor capacidad y autoridad para dirigir los procesos educativos en las

escuelas. Otro factor importante es el aspecto cultural, dado que el ejercicio del liderazgo escolar puede depender del contexto y estar más específicamente relacionado con cómo se percibe el liderazgo en general en distintos países. En los de tradición anglosajona, el concepto del liderazgo está aceptado y su práctica es común. Sin embargo, en los modelos nórdicos, el liderazgo puede tener poca aceptación por tratarse de una cultura democrática de consensos, mientras que en modelos más centralistas como Francia o España, puede ser de representación administrativa.

Esta tesis busca profundizar en este tema para entender por qué, a pesar de la evidencia empírica que demuestra el impacto positivo del liderazgo escolar en las escuelas y en la mejora de la calidad educativa, las reformas del liderazgo escolar no parecen ser una prioridad en los países de la OCDE.

A continuación, se revisan los conceptos y definiciones más tratados en esta tesis, para ofrecer más claridad en el marco del análisis de los mismos.

## **1.2. Conceptos y definiciones**

Este apartado presenta y repasa los conceptos básicos que se tratan en la tesis: la dirección y el liderazgo escolar, aspectos centrales de la investigación, las políticas y reformas educativas, las reformas del liderazgo escolar y la mejora educativa. El objetivo no es otro que clarificar lo que significan dichos conceptos en el contexto de esta investigación. Además, al ser una tesis que opta al título de doctor en Ciencias Políticas, y trata del área de educación, es posible que algunos lectores no sean necesariamente especialistas o bien en Ciencias Políticas o bien en educación, por lo que la definición de conceptos, al inicio de la misma, quizá puede ayudarles en este sentido.

### **1.2.1. La dirección y el liderazgo escolar y su profesionalización**

¿Qué significa la dirección de escuelas o el liderazgo escolar? Por dirección de escuelas se entiende a las personas o equipos de estas que trabajan en las escuelas como directores, administradores o «líderes escolares» y se ocupan de su funcionamiento o gestión. Para el propósito de esta tesis, la investigación se centra en el liderazgo escolar de las escuelas de Educación Primaria y Secundaria, en países de la OCDE. Cabe aclarar que los directores pueden trabajar en distintos tipos de escuelas, ya que según los países o regiones, estas ofrecen Educación Primaria o Secundaria por separado o en un mismo centro y pueden variar mucho en número de alumnos y contexto, según el país y la zona geográfica en que se encuentran. Asimismo, pueden ejercer también como docentes y directores a la vez. Pero en general, existe una concepción más o menos clara de lo que representa el director de una escuela y su equipo.

Según la definición ofrecida por la Unión Europea, el director de escuela es la persona que la dirige, solo o con la participación de un cuerpo administrativo, como por ejemplo, un Consejo Escolar y que es responsable de su administración o



gestión. Según las circunstancias, la persona puede también tener responsabilidades educativas, tales como la docencia, o bien sobre cuestiones organizativas tales como la definición de horarios, la implementación del currículo, decidir qué cursos extracurriculares ofrecer, el empleo de recursos materiales, la evaluación de docentes, la implementación de pruebas y/o las responsabilidades financieras tales como la administración de los recursos asignados a las escuelas (Eurydice, 2013, p. 134).

Si bien estas funciones parecen claras, en numerosos países las mismas han evolucionado considerablemente en los últimos veinte años, como consecuencia de los cambios que han experimentado los sistemas educativos en general, con mayor responsabilidad sobre los resultados educativos<sup>5</sup>, el aumento de autonomía que han adquirido, los cambios ocurridos en los procesos pedagógicos de enseñanza y aprendizaje y el incremento de la diversidad entre los estudiantes (Pont, Nusche, & Moorman, 2008). La función directiva en muchos países se ha transformado o se está transformando, dejando de ser una función de *primus inter pares*, donde los directores son uno entre iguales cuya única distinción reside en que tienen una función adicional relacionada con la administración o la gestión, a ejercer un tipo de «liderazgo» más orientado a los resultados de las escuelas.

De hecho, el propio término «liderazgo escolar» refleja cómo ha evolucionado esta función: los directores, que hasta finales del siglo xx tenían una función primordialmente administrativa y de representación, han pasado a tener una función de «liderazgo», enfocada a «liderar» las escuelas para desarrollar a los docentes y fortalecer los procesos de aprendizaje. Dentro de esta evolución, las investigaciones han ido demostrando que hay unas funciones concretas de los directores que son las que han podido tener mayor influencia sobre la mejora de los resultados. Entre estas funciones se apuntan: a) enfocarse en la enseñanza, el aprendizaje y su mejora en sus escuelas; b) trabajar directamente con docentes y apoyarlos en su formación y desarrollo; c) establecer estrategias de colaboración entre los docentes de la escuela y más allá de esta; d) fijar objetivos claros de logro educativo para la escuela, y e) conocer y utilizar datos cuantitativos en las estrategias de mejora de la escuela (Leithwood & Louis, 2011; Marzano & McNulty, 2005; Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009; Hallinger & Heck, 1998).

---

<sup>5</sup> Denominados también «rendición de cuentas» como traducción de la palabra inglesa *accountability*. Este término se refiere a la rendición de cuentas de las escuelas. En español, el vocablo refleja más una realidad de la Administración que se puede referir a la obligación de presentar informes acerca de las acciones y sus resultados. Rendir cuentas es presentar información sobre procesos y resultados. En su aspecto más amplio, la rendición de cuentas se refiere a los procesos que han seguido los sistemas educativos pasando de enfocarse en analizar la educación en función de sus recursos o procesos, a hacerlo en sus resultados y su eficacia. El *accountability* también se puede reflejar en un cambio de los sistemas educativos que pasan de centrarse en procesos a orientarse a responsabilizar a las escuelas de sus resultados.

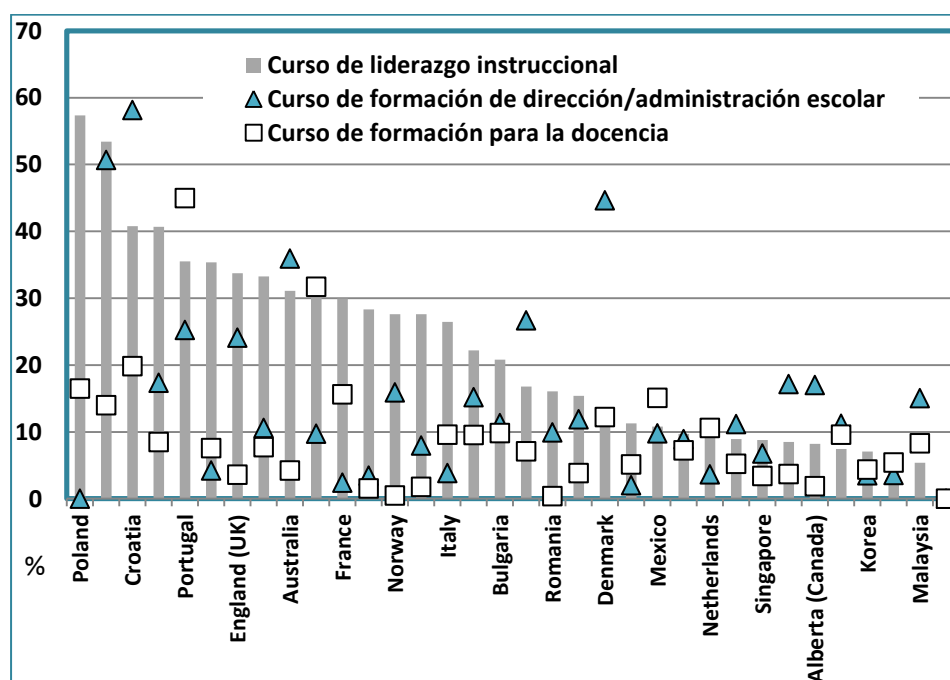
Para reflejar mejor la evolución del contexto, se han elaborado diversas definiciones sobre las distintas formas de percibir el liderazgo escolar. El liderazgo pedagógico o liderazgo para el aprendizaje (denominado en inglés *leadership for learning* o *instructional leadership*) se refiere al ejercicio del liderazgo dirigido a los contenidos pedagógicos y de aprendizaje de las escuelas. Dentro de este tipo de liderazgo, Bolívar *et al.* (2013) describen los diversos tipos de intervención, tales como las intervenciones directas, dirigidas a mejorar la calidad de la práctica docente, el currículo, la enseñanza y la investigación, y las intervenciones indirectas, dirigidas a crear las condiciones óptimas para una mejor enseñanza y aprendizaje (Bolívar, López, & Murillo, 2013, p. 25).

Otra definición común es la del liderazgo distribuido, que se refiere al liderazgo cuando este es ejercido por distintas personas y grupos, los cuales participan en los procesos de decisión, gestión y dirección de las escuelas (Spillane, 2006).

Una de las cuestiones que se plantea en la actualidad, es el hecho de que en muchos países no se dan las condiciones para que los directores de escuela puedan responder a las expectativas de mejora y el ejercicio del liderazgo pedagógico.

**Figura 2: Directores de escuela y formación, TALIS 2013**

% de directores que apuntan no haber recibido formación en el último año



Fuente: OECD (2013).

En paralelo, los requisitos para ser director de escuela en los países de la OCDE han cambiado o bien poco o bien muy lentamente, especialmente en todo lo relativo a su formación y a los criterios de selección para el puesto. En la mayoría de los países de la OCDE, uno de los principales requisitos para ser director, es el de haber sido docente por lo menos durante cinco años, si bien en los últimos diez años se ha



añadido un requisito adicional, como es la formación específica en dirección o administración escolar. No obstante, la calidad y duración de estos cursos de formación es muy variada. En veintiún países o regiones de la Unión Europea, la formación específica es un requisito para optar a una plaza de director de escuela, y debe dispensarse antes de la toma de posesión del puesto. Sin embargo, en otros países, como por ejemplo la República Checa, Francia, Austria o Suecia, los directores pueden formarse durante un periodo justo después de la toma de posesión del puesto. El tiempo de duración de la formación también varía mucho, oscilando entre una semana (como es el caso de Rumanía) y un máster de sesenta créditos ECTS (como es el caso de Malta) (Eurydice, 2013).

Por un lado, una visión comparada, basada en una encuesta a docentes y directores de distintos países del mundo, apuntaba en el año 2013 a que si bien casi todos los directores habían recibido formación inicial en docencia, no todos habían recibido formación en administración o liderazgo (Figura 2). Esta visión la complementan los datos comparados de la Unión Europea: mientras en algunos países el contenido se dirige a la formación en liderazgo escolar, en otros la formación se dirige a la administración de las materias legales (Eurydice, 2013).

Por otro lado, si consideramos los salarios de los directores como indicador del valor que puede atribuirse a esta profesión, no parecen reflejar la responsabilidad que lleva aparejada el cargo. El ejercicio de la dirección suele requerir muchas horas laborales y un alto grado de responsabilidad. Los salarios de los directores fluctúan mucho de un país a otro de la Unión Europea, que varían por nivel educativo, tamaño de escuela o zona geográfica. A modo de ejemplo, los salarios mínimos anuales pueden oscilar entre 32.441 Estándar de Poder Adquisitivo (EPA)<sup>6</sup> en España y 34.772 EPA en Noruega o 47.000 EPA en Inglaterra (Eurydice, 2013, p. 128). Al compararlos con los salarios mínimos estatutarios de los docentes, las diferencias no suelen ser muy grandes. En España y en Noruega, la banda salarial empieza en los 32.000 EPA, mientras que en el caso de Inglaterra está en 25.000 EPA. En Inglaterra es donde se encuentra una mayor diferencia entre el salario estatutario y el real (Eurydice, 2013, p. 85). Así pues, la falta de incentivos económicos junto con la dificultad y responsabilidad que entraña el puesto, explicarían por qué no se encuentran candidatos apropiados al puesto de director (OECD, 2015).

---

<sup>6</sup> Estándar de Poder Adquisitivo (EPA). EPA es la unidad monetaria artificial de referencia común utilizada en la Unión Europea para expresar el volumen de agregados económicos a efectos de comparación territorial, de manera que desaparezcan las diferencias en los niveles de precios de los distintos países. Los agregados de volumen económico en EPA se obtienen dividiendo su valor original en unidades de moneda nacional entre la correspondiente EPA. Con la misma cantidad de EPA se adquiriría el mismo volumen de bienes y servicios en cualquier país, mientras que para comprar el mismo volumen de bienes y servicios en los distintos países se necesitan diferentes cantidades de unidades de la moneda nacional, en función de su nivel de precios (Eurydice, 2013, p. 91).

Con todo, algunos de los retos que surgen en el ejercicio del «liderazgo escolar» guardan relación con el hecho de que las tareas que deben ejercer los directores en distintos países pueden no estar relacionadas con las funciones definidas, ni con la preparación o formación que han recibido, o el nivel salarial asignado (CEPPE, 2013, p. 48).

Surge así el concepto de la profesionalización de la dirección escolar, que es complejo y que paso a explicar a continuación. Como se ha visto, los directores de escuela realizan una tarea distinta de los docentes, si bien su profesión inicial es la de ser docentes. En muchos países, se considera la dirección como un paso adicional, a veces temporal, para volver al ejercicio de la docencia, como puede ser el caso de España. En general, la formación específica se ha adquirido con la práctica diaria, y no se ha encontrado un marco de formación o desarrollo profesional específico hasta hace poco. Generalmente, no se ha configurado una profesión separada de la docencia con marcos de negociación separados de los docentes, instituciones representativas o formación específica hasta hace poco tiempo, mientras que las tareas que ejercen y los requisitos y la rendición de cuentas son distintos. Todo ello supone la posibilidad de profesionalizar la dirección escolar, lo que significa concebirla como una tarea profesional separada de la docencia, con una definición concreta del puesto, una formación específica, y unos marcos salariales ajustados al cargo. El tema de la representatividad también se podría incluir, pues en muchos países no existen instituciones de representatividad concreta de los derechos de los directores de escuela, dado que están representados dentro de los sindicatos de los docentes. Se han ido desarrollando asociaciones de directores de escuela, pero no suelen tener la representatividad de negociación que tienen los sindicatos de docentes (Pont, Nusche, & Moorman, 2008). La profesionalización se refiere así al contexto concreto y desarrollo de los directores de escuela como una profesión específica centrada en las escuelas. Y para lograr la profesionalización, se pueden concebir una serie de políticas concretas, como las que se repasan en el apartado 1.2.3.

Para resumir, podemos concluir que cuando se habla del liderazgo escolar en esta tesis, se refiere concretamente a las personas o equipos directivos que ejercen las tareas de dirección y gestión de la escuela y que estas pueden variar en función de los países. Las tareas pueden desempeñarse bien a tiempo completo o bien a tiempo parcial, dependiendo de los sistemas, pues en algunos países los directores de escuela continúan ejerciendo la docencia a pesar de haber sido designados para puestos de dirección. Los cambios que han experimentado tanto la sociedad como las escuelas están generando variaciones también en las tareas que ejercen los directores, así como están provocando la necesidad de que reciban formación concreta en materia de dirección, más allá de la docencia. Con todo ello, se ha ido evolucionando hacia la profesionalización de la función directiva. A lo largo de esta tesis, se utilizan los términos «liderazgo escolar» o «dirección escolar» indistintamente para plasmar esta nueva realidad que va más allá de la Administración educativa.

### 1.2.2. Políticas y reformas educativas

Para poder analizar las reformas educativas dirigidas a la función de los directores de escuela, es necesario aclarar primero lo que se entiende por política o reforma educativa. De hecho, este no es un tema claro, ya que la política de educación es un campo de investigación pluridisciplinar que se estudia desde ámbitos distintos como pueden ser las ciencias políticas y las políticas públicas, las ciencias de la educación y la sociología o la economía de la educación (Enders, 2011). Por ello, es útil presentar los distintos conceptos que definen las políticas y reformas educativas.

En su configuración más formal, por política educativa se entienden las acciones de los Gobiernos relacionadas con las prácticas educativas y también cómo el Estado resuelve la producción, distribución y provisión de la educación (Espinosa, 2009).

Otros autores apuestan por definiciones más amplias. En los últimos veinte años, la política educativa ha reemplazado el concepto de planificación educativa. Con independencia del término bajo el cual se disfraza (como por ejemplo, «reforma educativa»), todos los países del mundo, en algún momento, han proclamado una intención o han tomado una decisión que afecta a algún aspecto de la educación en su sociedad. Este es el término que utiliza Psacharopoulos en su estudio comparado sobre por qué las reformas educativas fracasan (Psacharopoulos, 1989).

En cuanto a las áreas que cubre la política educativa, podemos afirmar que se trata de un campo muy amplio. Incluso limitando el análisis a la escolarización, las políticas educativas cubren un vasto territorio, el cual abarca desde la Educación Preescolar, a la Educación Primaria, pasando por la Formación Profesional, la Educación Universitaria, la equidad y también distintas estrategias destinadas a ofrecer educación pública (van Zanten, Les politiques d'éducation, 2004, p. 3). En el apartado 1.1.1., se han definido asimismo una serie de políticas o áreas de la política educativa, que contribuyen a la mejora de los resultados educativos, entre las cuales podemos destacar, entre otras, la política docente, la política de evaluación, la política destinada a fortalecer la equidad o la reforma curricular.

No obstante, más allá de las áreas, una definición clara del concepto de política educativa es la ofrecida por Rayou y van Zanten, que la define como aquellos programas desarrollados por autoridades públicas, informados por valores e ideas, dirigidos a los actores educativos e implementados por administradores y profesionales de la educación (Rayou & van Zanten, 2015, p. 55). Esta definición es clara y también evidencia su importante dimensión política, al apuntar que las políticas están permeadas por valores o ideas que reflejan la ideología política o social que las rodea. Aguerrondo (2002), refiriéndose a las reformas de docentes, apunta también cómo estas reformas combinan aspectos técnicos y políticos.

Efectivamente, las reformas pueden ser técnicas, pero también reflejan momentos, contextos e ideologías distintos, los cuales se trasladan a distintos aspectos de la práctica. Así lo señala Ball (1990) en su definición elaborada desde la perspectiva de la sociología crítica, en la cual define la política pública como el *discourse* o el

discurso que refleja la cultura y el contexto que rodea la política y que convierte a las personas que participan en objetos de la política educativa que las rodea.

Así pues, vemos que hay distintas dimensiones sobre el concepto de política educativa. Por un lado, se encontraría el contenido de la política, definición esta que parece limitar el estudio, puesto que se refiere, de forma restringida, a los planes, documentos o estrategias concretas que se utilizan al hacer política pública (*policy*). Por otro lado, para estudiar en profundidad las reformas del liderazgo escolar y los factores que pueden influir en su adopción, puede ser útil ampliar la perspectiva y complementarla con una definición de los procesos de cambio o desarrollo de la política pública (*policy change* o *public policy making*).

Por formación o desarrollo de política pública, se entiende un proceso dinámico en cuanto a sus aspectos político, complejo e interactivo, donde se identifican los problemas y se responde con el desarrollo de nuevas políticas o con la reforma de las ya existentes (Peter, 1998). Se pueden llevar a cabo en el ámbito local, regional, nacional o incluso internacional mediante distintos métodos o técnicas como pueden ser la aprobación de legislación, la creación de subsidios o el diseño de planes de acción. Pero además, se trata de un proceso continuo en el que participan y compiten muchos actores, entre los que se encuentran los políticos, funcionarios, expertos o representantes de diversas áreas de acción. Finalmente, son los representantes del Gobierno los que seleccionan las políticas que hay que llevar a cabo.

Todo ello hace necesario enmarcar las políticas en su momento y contexto. Partiendo de las diversas teorías existentes acerca de los procesos de desarrollo de las políticas públicas, las cuales se analizan en el Capítulo 3, los procesos de reforma de la política pública no se pueden explicar de forma lineal, sino que dependen de los contextos y de los intercambios entre actores (Sabatier & Weible, 2014). Bell y Stevenson (2006) han analizado la política educativa desde la perspectiva de la política pública y describen la dificultad que entraña definirla de forma concisa. Lo que se presenta como política educativa es un plan de acción, unas pautas o una normativa, que pueden dar claridad a las intenciones. Sin embargo, estos autores apuntan a la importancia de localizar la política en su contexto más amplio, entendiendo el momento político y valorando su capacidad de ejecución. Definen los procesos de cambio de la política educativa como complejos y no encuentran definiciones o descripciones simples del proceso. La política se interpreta de forma distinta según lo hagan aquellos que la reciben o aquellos que la definen y, en consecuencia, puede verse como una política o como «muchas políticas».

En general, los distintos autores que han teorizado sobre el tema, y que se revisarán más adelante en el Capítulo 3, se refieren a una serie de procesos de cambio (*policy change*) en la política y en los factores que influyen en ella, como pueden ser el contexto y los distintos actores. Este va a ser el concepto que se

utiliza en esta tesis: las políticas educativas no son solamente un área que se define y ejecuta por parte de las instituciones responsables, son mucho más complejas, y están influidas por el contexto, sus actores y su propio proceso de desarrollo. Por ello, su análisis requiere de una perspectiva multidisciplinar, que, visto desde esta perspectiva, puede ayudar a entender mejor las razones que pueden existir y motivar su adopción, las cuales pueden estar influidas por distintos factores, que van más allá de meros razonamientos técnicos.

Asimismo, cabe plantear cuál es la diferencia entre política educativa y reforma educativa lo que, según sugiere Psacharopoulos (1989), podría no ser más que una diferencia semántica. La reforma educativa se refiere al cambio de una política educativa existente y, por tanto, a una política educativa y al proceso de cambio en un concepto. Pero estos términos se utilizan muy a menudo de forma indistinta en la investigación. La reforma se refiere al cambio, mientras que una política es una norma o proceso que existe o que se va a implementar mediante una reforma. Así pues, una reforma puede ser un cambio o una enmienda dentro del sistema educativo. Para introducir una reforma o para implementar una nueva política, los términos pueden ser intercambiables y se pueden referir tanto a la política en cuanto a su contenido, como a los actores y procesos de formación de la política pública (Espinosa, 2009).

Para el propósito de esta tesis, se utilizan distintos conceptos elaborados en este apartado. Por una parte, el enfoque por el que se ha optado es el de los procesos de reforma de las políticas de los sistemas educativos en el nivel primario y secundario, así como las acciones destinadas a fortalecer la equidad y calidad de la educación, lo que incluye una serie de políticas concretas, ya presentadas en el primer apartado de este capítulo. También se parte de un estudio comparado que ha categorizado las reformas educativas adoptadas en los países de la OCDE (Figura 1).

Se resalta también que las políticas de educación pueden ser una o muchas. A modo de ejemplo, una política destinada a los docentes puede tener varios componentes, como por ejemplo, serían la reforma de la formación inicial, la reforma salarial referida tanto al salario base como a la evolución y los incentivos, o la formación continua, y todos ellos pueden estar integrados en un único paquete de medidas, como una política docente, o como políticas separadas en el tiempo. Aplicando este concepto al caso del liderazgo escolar, la reforma del mismo se refiere a las acciones que se llevan a cabo para modificar la situación de los directores o equipos directivos de las escuelas y que pueden consistir en un paquete de medidas o en una única medida, como se verá en el siguiente apartado. Sin embargo, para entender bien lo que significan y por qué se adoptan, hace falta también salir de esta perspectiva técnica. Todo ello implica la necesidad de analizar los procesos de adopción de las reformas educativas dirigidas a la dirección escolar, concepto este que también es necesario definir.

### 1.2.3. Reformas del liderazgo escolar

Dado que esta tesis analiza las reformas del liderazgo escolar, es importante definir lo que estas significan. Como se ha apuntado con anterioridad, las políticas pueden ser una o muchas. La política o políticas del liderazgo escolar son aquellas que definen las líneas de actuación para clarificar la función y el ejercicio de la dirección escolar, dentro del marco de la política de educación. Se consideran como una o varias políticas educativas, dependiendo de si se llevan a cabo en varias estrategias separadas o de manera conjunta para cambiar el punto de partida de los directores de escuela.

Estas pueden incluir distintos tipos de políticas destinadas a apoyar su práctica: se pueden dirigir a la definición de criterios para el ejercicio o el cambio en la función que ejercen, traducidos en estándares de liderazgo y dirección escolar, o pueden enfocarse al establecimiento de requisitos para el acceso al puesto, o también pueden guardar relación con las políticas o los procedimientos de selección de personal, o con las reformas salariales. Igualmente, pueden referirse a la formación inicial o a la formación continua de los directores de escuela.

Un estudio comparado de las políticas del liderazgo escolar, en veintidós sistemas educativos de los países de la OCDE, señala que las políticas destinadas a fortalecer el liderazgo escolar se pueden categorizar de la siguiente forma: a) definir la función de los directores enfocándola hacia la mejora; b) distribuir el liderazgo y dar reconocimiento a las distintas personas que componen los equipos directivos; c) desarrollar el liderazgo escolar mediante formación inicial y continua relacionada con el ejercicio del puesto, y d) introducir incentivos para lograr que sea una profesión atractiva (Pont, Nusche, & Moorman, 2008). Aunque estas políticas no sean necesariamente las únicas o se puedan categorizar de otras formas, para esta tesis es importante entender cuáles pueden ser las políticas educativas que se pueden adoptar para apoyar a los directores de escuela a fortalecer sus prácticas. En concreto, las políticas se pueden agrupar en distintas categorías que se resumen a continuación. Conviene aclarar que el análisis se refiere a las políticas que se han adoptado mayoritariamente en los países de la OCDE, que son un limitado número de países.

***La definición de las tareas o funciones de los directores de escuela.*** En muchos países han hecho esfuerzos para definir lo que se espera de los directores más allá de sus funciones administrativas, dando más concreción a su función (CEPPE, 2013). Esto se ha traducido en nuevas normativas que describen responsabilidades y funciones, o estándares (*School leadership standards*), que forman parte de una tendencia más amplia consistente en definir estándares curriculares y para docentes, que definan lo que se tiene que saber y poder hacer.

Concretamente, para el caso de los directores, los estándares son una forma de dirigir su práctica hacia las prioridades que se puedan haber definido y que responden a los nuevos contextos de aumento de responsabilidades y tareas. Un



estudio comparado de estándares para los directores establece que estos definen lo que tienen que saber y lo que tienen que hacer dentro de sus áreas de competencia, concretando los objetivos que tienen que lograr. Muchos de los países que han definido estándares, lo han hecho teniendo en mente varios objetivos que van más allá de la mera concreción de la función específica de los directores. Se definen también para servir de guía a la formación inicial o continua, como criterios para la evaluación de los directores así como para guiar los procesos de selección de los mismos (CEPPE, 2013, p. 50).

***El desarrollo de programas de formación inicial o continua para directores de escuela.*** Para ejercer su puesto, los directores de escuela requieren habilidades y competencias distintas de las que necesitan para ser docentes. El requisito fundamental para llegar a ser director es ser docente y, por tanto, tener una formación en magisterio, que no necesariamente los prepara para dirigir una escuela, un equipo de personas y gestionar las finanzas y otros recursos. Hasta hace no mucho, eran numerosos los países que no requerían una preparación o formación especial en dirección escolar, si bien es cierto que esto ha ido cambiando en la última década. En distintos países se están introduciendo programas nacionales de formación inicial para directores o se les requieren cualificaciones concretas.

Aun así, muchos directores en países de la OCDE manifiestan no sentirse preparados para ejercer su puesto o bien se encuentran pocos candidatos cuando hay puestos vacantes. Existen distintos modelos de formación: se puede ofrecer formación inicial antes de emprender el ejercicio del puesto, o bien ofrecer formación, tal y como hacen los llamados programas de inducción, durante los primeros años de desarrollo de la actividad, o incluso se puede ofrecer formación continua, a lo largo del ejercicio del cargo, destinada a apoyar al profesional en momentos de cambio o de introducción de nuevas reformas que afectan a las escuelas, como pudiera ser el momento en que se implanta un nuevo currículo o un nuevo mecanismo de evaluación de las escuelas. El análisis comparado de formación de directores apunta a la necesidad de que los programas formativos estén relacionados entre sí de forma coherente a lo largo de la carrera y que estén claramente orientados a la práctica profesional (Pont, Nusche, & Moorman, 2008).

***El establecimiento de requisitos, incentivos y apoyo para lograr una profesión atractiva.*** Hasta hace muy poco, la carrera de dirección escolar no había sido una profesión distinta de la docencia, sino que se entendía, en muchos países, como un puesto adicional y complementario a esta, sin formación específica, con salarios no muy distintos a los de los docentes, y poco apoyo y reconocimiento. Para fortalecer y apoyar el desarrollo de una profesión, se han sugerido distintas políticas como, por ejemplo, la de establecer procesos de selección profesionalizados o determinar salarios más acordes con el puesto. En un análisis internacional de políticas y prácticas de liderazgo escolar, elaborado por la UNESCO, Vaillant apunta que: «En muchos países, parece que las políticas educativas constituyen frenos para un liderazgo escolar efectivo. Existen deficiencias notorias en el sistema de selección,

promoción y desarrollo profesional de los equipos directivos y además se observa una sobredimensión de tareas burocráticas y administrativas en detrimento de otras actividades pedagógicas más importantes» (Vaillant, 2015, p. 20).

Por un lado, los directores de escuela suelen ser seleccionados por procesos de selección abiertos o mediante exámenes públicos centrales y acostumbra a tratarse de un proceso de varias etapas (Eurydice, 2013, pp. 116-117). En algunos países ocurre que los criterios de selección son poco transparentes o no fomentan la selección de directores de calidad. En los procesos de selección, según los criterios establecidos por las Administraciones, pueden participar las escuelas, los Consejos Escolares y la propia Administración. Por otro lado, las políticas existentes se dirigen a la formación de posibles futuros candidatos o a formar a los recién llegados al puesto, pero no está claro que inviertan en los profesionales que ya están ejerciendo el puesto, ni que inviertan en ampliar la búsqueda de candidatos para lograr que esta sea una profesión «sostenible», de manera que, según Vaillant, la función del liderazgo esté debidamente reconocida y recompensada en función de la carga de trabajo que representa, con la remuneración y el apoyo adecuados y que cuente con procesos de selección transparentes y con garantías (Vaillant, 2015, p. 22; Pont, Nusche, & Moorman, 2008, p. 12). El Anexo 1 presenta una lista de las distintas reformas que se han introducido en los países de la OCDE entre el 2008 y el 2014, que servirá de referencia a lo largo de la tesis.

Este breve repaso, por lo que pueden suponer las políticas destinadas al liderazgo escolar, pone de manifiesto la variedad de reformas que se pueden adoptar, que pueden variar en función del contexto de autonomía y responsabilidad de las escuelas, así como de la calidad y enfoque de la formación inicial de los docentes. Para esta tesis, es importante tener una noción de lo que estas medidas representan en general, y entender cómo cada país puede haber adoptado distintos tipos de políticas, las cuales se analizan en mayor detalle en los capítulos posteriores y en los estudios de caso del Capítulo 6.

### **1.3. Planteamientos de la tesis**

#### **1.3.1. Preguntas y objetivos**

Esta tesis tiene como objetivo profundizar en el conocimiento de la reforma del liderazgo escolar para llegar a una mayor comprensión de la reforma educativa y la función de los directores de escuela. Más concretamente, la tesis pretende analizar los motivos que hay detrás de las reformas del liderazgo escolar para establecer si son o no una prioridad en las políticas educativas, dado que las investigaciones evidencian su papel clave en la mejora de resultados y de los múltiples ejemplos que existen a propósito de políticas concretas que se pueden adoptar.

Para profundizar en el tema, la tesis analiza cómo se ha ubicado en las agendas de política pública la reforma de la función de los directores de escuela, y más concretamente qué factores y procesos de política educativa han contribuido a la



adopción de las reformas del liderazgo escolar en los países de la OCDE. Además, para alcanzar algunas conclusiones, la tesis analiza varias preguntas complementarias:

- ¿Cuáles son los factores que apoyan o desincentivan la adopción de reformas educativas orientadas al liderazgo escolar?
- ¿Cómo se pueden explicar las reformas del liderazgo escolar?
- ¿Existe algún tipo de modelo en la adopción de dichas medidas que pueda ayudar a explicar el porqué de su baja prioridad?

Asimismo, al analizar una política educativa concreta, como es la dirección y el liderazgo escolar, la tesis pretende enriquecer la investigación y hacer una aportación nueva al análisis multidisciplinar de los procesos de adopción de políticas educativas, lo cual se consigue mediante un análisis comparado de la adopción de reformas a la función de la dirección en el ámbito de los países de la OCDE.

### **1.3.2. Marco teórico: la reforma del liderazgo escolar como proceso de política pública**

Para entender y dar respuesta a las preguntas planteadas por esta tesis, es necesario encontrar un marco teórico adecuado que entreteja los distintos hilos del análisis. Heck, en su manual sobre cómo estudiar la política educativa (Heck, 2004), aconseja utilizar un marco teórico de las políticas públicas (*theories of the policy process* o *policy change*), dado que cumple criterios de ser una teoría científica y que no se encuentran otros marcos concretos de procesos de cambio o reforma en el área de la política educativa. Cerna, en su análisis de los distintos marcos teóricos sobre la naturaleza del cambio en la política educativa, también llega a la misma conclusión, y concluye que el tema de las reformas políticas (*policy change*) ha sido investigado exhaustivamente desde el campo de la política pública, pero que, sin embargo, cuando se trata de la educación, existe un vacío teórico puesto que no ha sido investigado ampliamente y las investigaciones se han dirigido preferentemente a estudiar «aquello que funciona» (*what works*) (Cerna, 2013).

La aplicación de un marco teórico general de la política pública puede ayudar a entender los procesos y factores que influyen en las reformas concretas del liderazgo escolar y así proporcionar una respuesta clara a las preguntas de la tesis. Se encuentran varias razones para ello.

Por una parte, si bien ha habido muchas investigaciones sobre la función y contribución de los directores de escuela o del liderazgo escolar, desde la perspectiva de las políticas educativas o de la mejora de resultados, no se han encontrado muchas investigaciones comparadas en materia de políticas educativas, llevadas a cabo en países de la OCDE, desde una perspectiva de política pública. El análisis de los procesos de adopción de reformas del liderazgo escolar puede enriquecer y aportar respuestas a la pregunta de por qué no parece ser una prioridad de la política educativa.

Por otra parte, la investigación en política educativa destaca que, para que la aplicación de las reformas sea exitosa, debe tomar en consideración las especificidades de la gobernanza y el contexto. La situación política o económica, las particularidades de las instituciones de cada país y los sistemas educativos influyen en cómo y por qué las políticas educativas se llevan a cabo. Ello significa que países con retos similares pueden introducir reformas distintas. Cada reforma puede ser distinta por las características del sistema político, su estructura y procesos así como por su contexto social, cultural y económico (Sabatier & Weible, 2014). Por ello, es importante estudiar las reformas educativas concretas desde una perspectiva más amplia de política pública, y analizar el contexto, las influencias y los procesos, para que se puedan comprender mejor.

Asimismo, aquellos investigadores de política de educación que se han centrado en los procesos de implementación demuestran que los procesos de diseño e implementación son igual de importantes que las reformas en sí mismas (Elmore R. , 1996; Fullan, 2011; Hargreaves & Shirley, 2012). Malone, tras analizar ejemplos internacionales de cambio educativo, concluye que: «El cambio educativo es un proceso político que tiende a ser episódico, dirigido por políticas externas, susceptible a ciclos electorales y reactivo a presiones externas» (Malone, 2013). El uso de un marco analítico de política pública puede contribuir a una comprensión más clara de las realidades que subyacen en la formulación de las políticas educativas. Asimismo, ubicar a la escuela y a sus directores en el marco ampliado de los sistemas escolares y en el ámbito de la dinámica política de interacciones entre actores y conflictos, ayuda a entender el tema en su realidad (Aguerrondo, 2009).

Finalmente, por un lado, en el campo de la política educativa hay pocos marcos teóricos que estudien los procesos de adopción de reformas desde el punto de vista de la comparación. Se suelen orientar a la búsqueda de «lo que funciona» para mejorar la educación (Cerna, 2013). Por otro lado, también se ha analizado el impacto que la implementación de las políticas educativas puede tener en la mejora escolar (Skalde & Pont, 2015), pero no el impacto de la adopción de los procesos de reformas.

Partiendo del enfoque de política pública, una segunda cuestión más concreta que se plantea sería cómo explicar la adopción de reformas del liderazgo escolar. Entender las reformas requiere una comprensión de las percepciones y acciones de los actores involucrados en los procesos, así como del contexto en el que los cambios ocurren (Sabatier P. , 2007). Por ello, el uso de un marco general de procesos de políticas públicas (*theories of the policy process*) puede ayudar a entender los factores que han afectado a la formulación y puesta en marcha de reformas concretas del liderazgo escolar como ejemplo de política educativa.

Si bien el marco de políticas públicas parece el adecuado como el analítico para esta tesis, no hay una teoría principal sobre la cual exista un acuerdo completo, sino una serie de teorías que giran en torno a ejes similares. El libro de Sabatier sobre las

teorías del proceso de política pública (Sabatier P. , 2007), actualizado en 2014 (Sabatier & Weible, 2014), presenta una revisión de los distintos marcos teóricos y muestra que la mayoría de las teorías está basada en la exploración de las etapas, los actores o las instituciones involucradas en los procesos de reformas. A continuación, se presentan aquellas que se considera pueden ser más útiles para analizar las reformas educativas y, en concreto, la adopción de reformas del liderazgo escolar:

- Teoría de ciclos. Easton (1953) definió cinco etapas claramente distinguibles en los procesos de política pública: la identificación del problema y determinación de la agenda, la formulación de la política pública, la adopción, la implementación, la evaluación y finalización, con una visión lineal. La reforma sigue un proceso lógico y este modelo permite analizar la actividad de los actores e instituciones en cada etapa. Este marco ha sido utilizado en la investigación pero se ha criticado porque no permite identificar las variables causales que influyen en el proceso de cambio de política.
- Una visión institucional. El marco de análisis institucional de Elinor Ostrom (IAD) se centra en el comportamiento de individuos que toman decisiones y su impacto. Las acciones dependen de las instituciones, los grupos de interés y el contexto que los rodea. En este marco, el diagnóstico y la explicación de las políticas, los actores, los costes y beneficios, así como las instituciones, son factores importantes en los procesos de cambio.
- Teoría de *policy streams*. Según Kingdon, la definición de la agenda de las reformas se basa en la interacción de tres vías paralelas: la del reconocimiento de los problemas, la de las políticas (el momento político es apropiado), y la de los participantes (agentes o grupos que apoyan el cambio) (Kingdon, 1995).
- La coalición de marcos promotores (*advocacy coalition framework*, ACF), definida originalmente por Sabatier y Jenkins-Smith (Sabatier P. , 1999), y en 2007, objeto de revisión. Estos autores sugieren que los cambios de política ocurren como resultado de procesos de aprendizaje, de *shocks* externos y de interacciones entre subsistemas o acuerdos entre coaliciones. Se refieren a la combinación de instituciones y a la lógica del proceso de política pública.
- *Policy learning* y *policy diffusion*. El cambio ocurre cuando hay un proceso de innovaciones que se expanden de un Gobierno a otro. También ha sido denominado como «préstamo de políticas» (*policy borrowing*). Esta teoría se ha utilizado en relación con la política de educación (Mintron, 1997) y, en la actualidad, es común su uso para referirse a tendencias de reformas educativas que se están expandiendo internacionalmente, como la rendición de cuentas y la autonomía (Steiner-Kamshi, 2004).

Estos marcos teóricos aluden a varios factores que influyen en las reformas o los cambios de política: el endógeno, que puede ser debido a aprendizajes (*policy learning*), la expansión de conflictos y los intercambios entre actores frente a los impactos exógenos, que pueden ser debidos a factores externos a los subsistemas. Asimismo, nos permite ver que la política pública no ocurre en el vacío: hay muchos factores que influyen en su adopción. Las etapas del proceso de política pública son importantes, así como los actores, las instituciones y su sincronización. La política pública deber ser entendida desde una perspectiva multidisciplinar. El análisis de la definición de las políticas públicas concretas se puede entender teniendo en cuenta

el contexto, las instituciones, los actores y los tiempos, y no necesariamente siguiendo un calendario o unas etapas consecutivas.

El análisis muestra que la mayoría de estas teorías tienen muchos elementos en común. Así lo confirma la investigación. Schalger sugiere que podría desarrollarse un único marco explicativo sintético, partiendo del marco teórico de coalición de marcos promotores (ACF), o del marco del análisis institucional (IAD) de Ostrom (Schalger, 2007), dado que muchos de los marcos teóricos se parecen. Cerna también apunta que se encuentran muchos puntos en común en los distintos marcos teóricos.

Más allá de los puntos comunes, Cerna apunta a que puede ser difícil generalizar a partir de las distintas teorías, ya que metodológicamente puede ser complejo determinar cuándo ocurre el cambio, las preferencias de los actores o hasta qué punto ocurre el *policy learning* o la formación de coaliciones. Su conclusión es importante: si bien los investigadores han seguido buscando marcos más generales, quizás no sea ni posible ni deseable crear teorías globales que sean válidas para todas las áreas de política pública, donde los contextos y condiciones son distintos. Por ello, sugiere combinar elementos de las distintas teorías, según el área de política pública y el contexto para utilizar en el análisis (Cerna, 2013, pp. 16-17). Esta conclusión se utiliza como uno de los puntos de partida para el modelo teórico que se elabora en esta tesis.

En resumen, para esta tesis, un marco teórico apropiado para hacer un análisis comparado de factores que influyen en la adopción de reformas del liderazgo escolar, es el de los procesos de cambio de políticas públicas. El desarrollo de un marco teórico se realiza en el Capítulo 3, con el objetivo de servir de punto de partida para encontrar las posibles razones y los factores que han contribuido a la adopción de las reformas del liderazgo escolar. En el siguiente apartado se explica la metodología que se utiliza partiendo del marco teórico.

### **1.3.3. Aproximación metodológica: análisis comparado de reformas del liderazgo escolar**

El método de análisis que se elige es el de los métodos mixtos (*mixed methods*), metodología que se recomienda para el estudio de problemas de ciencias sociales y que permite responder a una pregunta de investigación, utilizando estrategias de indagación complementarias, que combinan datos cuantitativos y cualitativos (Cresswell, 2012). Más concretamente, la investigación de métodos mixtos es «una aproximación a la investigación, en la que el investigador colecciona datos cuantitativos y cualitativos, integra ambos y después extrae conclusiones e interpretaciones basadas en los puntos fuertes de ambas fuentes, para comprender problemas de investigación» (Cresswell, 2015, pp. 2-3). Es una metodología cada vez más común en el análisis de la educación, la cual permite una comprensión más profunda acerca de un problema de investigación al utilizar datos complementarios. La característica básica de esta metodología es que se recogen datos o información cualitativa y cuantitativa, siguiendo metodologías rigurosas, que responden a la

pregunta de investigación. Los resultados y su interpretación se combinan para extraer conclusiones. En algunos casos se enfoca el diseño en una teoría.

En esta tesis, partiendo de las preguntas de investigación y del marco metodológico definido, se recopila información comparada de reformas educativas dirigidas al liderazgo escolar en el ámbito internacional, de forma cuantitativa y cualitativa, a través de un estudio comparado. El objeto de la investigación no es otro que el proceso de cambio o reforma en sí mismo: la observación del cambio, centrándose en la pregunta ¿por qué ocurrió esta reforma? Para describir este proceso y ver cómo y por qué ha ocurrido, se pueden llevar a cabo distintos tipos de análisis, y ya se ha apuntado al de los métodos mixtos como el apropiado para investigar la política de educación. Según Cresswell (2015, p. 6), hay tres tipos de diseño de métodos mixtos:

- Diseño convergente, en el cual se recopilan datos cualitativos y cuantitativos, se analizan por separado y se combinan los resultados para poder compararlos. Así unos resultados pueden validar a los otros.
- Diseño secuencial explicativo, donde la intención es usar métodos cuantitativos y después cualitativos para ayudar a explicar los resultados cuantitativos más en detalle.
- Diseño secuencial exploratorio, en el que la intención consiste en, primero, explorar un problema mediante métodos cualitativos porque se dispone de poca información. Después, tras esta exploración inicial, se usan los resultados para construir una segunda fase cuantitativa del proyecto.

Para esta tesis, se usa una combinación del primer y el segundo diseño, partiendo de un marco teórico de política pública. Bajo este marco, se analizan datos cuantitativos y cualitativos y se presentan los resultados. En concreto, la tesis explora los factores que influyen en la adopción de las reformas del liderazgo escolar y el marco conceptual plantea qué factores concretos pueden ser importantes para su adopción.

Aplicando el marco teórico, se llevan a cabo dos estrategias complementarias de investigación:

- Un **análisis cuantitativo** de las reformas del liderazgo escolar llevadas a cabo en la última década, en 33 países de la OCDE. En este análisis se recopilan datos estadísticos comparados sobre reformas educativas, factores políticos y económicos y contextos educativos, como pueden ser los modelos de gobernanza, la autonomía de las escuelas y los marcos de rendición de cuentas. Con todo ello, se prepara una base de datos y se lleva a cabo un análisis estadístico de las probabilidades que tiene un país de efectuar una reforma del liderazgo escolar y los posibles factores asociados<sup>7</sup>. Este análisis, que se presenta en el Capítulo 4, permite verificar el marco teórico definido y tener una visión agregada y comparada de las reformas del liderazgo escolar.

---

<sup>7</sup> Los datos provienen de una base de datos de reformas educativas adoptadas en países de la OCDE entre 2008 y 2014 ([www.oecd.org/edu/reformsfinder.htm](http://www.oecd.org/edu/reformsfinder.htm)), en la cual ha participado la autora de esta tesis. También se encuentran datos del cuestionario de PISA para directores de escuela, y otros datos comparados de educación.

- Un **estudio comparado de casos** que analiza las reformas en varios países concretos, usando fuentes primarias (normativa, documentos), secundarias y entrevistas con un grupo de personas en cada país<sup>8</sup>. El estudio de casos permite profundizar en reformas concretas y sus procesos de desarrollo, así como en los actores involucrados; con ello se complementa el análisis cuantitativo. Los criterios para la selección de casos son la representatividad en los países de la OCDE, el haber realizado reformas del liderazgo escolar recientemente (entre 2008 y 2014<sup>9</sup>), y la disponibilidad de documentación sobre las reformas adoptadas. Partiendo de la base de datos de las reformas educativas, de entre los países que cumplen estos criterios, se han seleccionado España, México y Noruega. El análisis se realiza en el Capítulo 6.

Los resultados de ambos estudios se analizan por separado y en conjunto, lo que permite contrastarlos y complementarlos. Esta metodología ofrece una estructura que permite identificar ciertas tendencias dentro de la complejidad de los procesos de desarrollo de las políticas educativas.

Enmarcar el tema de la reforma del liderazgo escolar en un marco comparado de política pública puede aportar respuestas a las razones por las que ciertas reformas se han introducido o no. Más allá de un país individual, la comparación internacional busca ofrecer algunas conclusiones útiles para el desarrollo de políticas del liderazgo escolar en general. Asimismo, puede ofrecer información sobre los complejos procesos y las relaciones de las reformas educativas y sus tendencias. A través de este análisis, se aportan nuevos conocimientos a la investigación del liderazgo escolar y también a la investigación de la política pública desde una perspectiva comparada.

Ciertamente, el análisis tiene sus límites, dado que la selección de datos, tanto cualitativos como cuantitativos, puede estar sesgada. Por una parte, la base de datos de reformas puede ser limitada en su ámbito temporal (2008-2014), dado que es posible que varios países hayan llevado a cabo reformas con anterioridad o posterioridad a esta fecha y no se incluyan en el modelo. Por otra parte, la selección de países no es una muestra necesariamente representativa, al tratarse solamente de países de la OCDE y haberse seleccionado solo tres casos. Por esta razón, se ha elegido una metodología con métodos mixtos, de manera que unos resultados sirvan para verificar y complementar los otros. Adicionalmente, se incluye, en el Capítulo 2, un análisis detallado de la investigación existente sobre el tema (*literature review*), lo que también enriquece la información como los resultados. Con todo ello, se pretende aportar una nueva visión sobre las reformas del liderazgo escolar desde la perspectiva

---

<sup>8</sup> Un representante de directores de escuela o sindicato de docentes; un investigador; un funcionario o *policy maker* de alto nivel que han participado en las reformas desde distintos ámbitos.

<sup>9</sup> Los años 2008-2014 se utilizan para relacionar el estudio cuantitativo con el cualitativo y que sea metodológicamente apropiado. Asimismo, los datos iniciales sobre las reformas del liderazgo son de la misma base de datos de las reformas, elaborada por la autora como parte de un proyecto de la OCDE denominado Education Policy Outlook, que analiza las distintas reformas educativas introducidas por los países de la OCDE entre el 2008 y el 2014 y publicados en (OECD, Education policy outlook 2015: Making reforms happen, 2015).



de política pública, la cual puede ser útil para directores de escuela, investigadores del liderazgo escolar, mejora educativa y *policy makers*.

#### 1.4. Recapitulación y estructura de la tesis

Este capítulo ha servido para introducir el tema sobre el que versa esta tesis, aclarando los conceptos básicos, exponiendo el marco teórico y metodológico que se va a seguir y ofreciendo algunas ideas sobre el valor que la tesis puede tener para distintos grupos. La tesis busca llegar a una mayor comprensión de la reforma educativa y la función del liderazgo escolar. Más concretamente, analizando los procesos de reforma, pretende responder a la pregunta de si la reforma del liderazgo escolar ha sido una prioridad en la política educativa, dadas las evidencias encontradas en la investigación sobre el papel clave que tiene en la mejora de resultados y de la existencia de abundante información sobre cómo ejecutar dichas políticas. La tesis, a partir de las teorías del proceso de la política pública, desarrolla un marco teórico para analizar los factores que pueden influir en su adopción. Para el análisis comparado propone el uso de métodos mixtos, que combinan un estudio cuantitativo y cualitativo de casos que se completan y ofrecen conclusiones complementarias.

La tesis sigue una estructura clara: el Capítulo 1 introduce el tema y define los conceptos básicos del liderazgo escolar y de la reforma educativa, establece el alcance del análisis, las hipótesis así como la metodología. El Capítulo 2 hace un repaso de la investigación sobre la reforma del liderazgo escolar desde distintas escuelas de pensamiento dilucidando qué se sabe y qué conocimiento queda por ampliar. El Capítulo 3 presenta y describe el marco teórico y la metodología que utiliza la tesis: análisis cuantitativo y cualitativo de las reformas siguiendo el marco teórico propuesto. En el Capítulo 4 se realiza el estudio cuantitativo que analiza las reformas del liderazgo escolar y los factores contextuales que se encuentran asociados en los países de la OCDE. El Capítulo 5 hace un estudio comparado de tres casos de reformas del liderazgo escolar para profundizar en las medidas adoptadas, los aspectos contextuales, los actores involucrados en el proceso de elaboración de la política y las interacciones entre ellos. El Capítulo 6 termina con una discusión de los resultados y la presentación de las principales conclusiones de la tesis, así como de su posible interés y aportaciones en distintos campos de investigación.



## Capítulo 2. Las reformas de dirección escolar: una revisión de la investigación

Este capítulo pretende analizar el liderazgo escolar y su reforma, con el propósito de identificar tanto las distintas contribuciones empíricas, como las carencias que se encuentran en los análisis existentes sobre los procesos y factores que influyen en las reformas del liderazgo escolar.

El capítulo comienza con una descripción del liderazgo o dirección escolar y de cómo este ha evolucionado en los últimos quince-veinte años, pasando del ejercicio de la dirección como gestión administrativa hacia un modelo de gestión orientado a los resultados de las escuelas. Continúa con el análisis de las aportaciones que hacen las distintas investigaciones en relación con las reformas del liderazgo escolar, que divide en cuatro grupos: a) la política educativa en general; b) los factores de mejora escolar (*school improvement*); c) el liderazgo escolar y su impacto, y d) las políticas del liderazgo escolar en un marco comparado.

El análisis muestra que si bien se encuentran varios puntos comunes, también existen lagunas en la investigación. Entre las razones aducidas para la introducción de reformas del liderazgo escolar, se apunta la necesidad de adaptación a los cambios acontecidos en el contexto educativo: más autonomía, mayor importancia a los resultados escolares y a la rendición de cuentas. Hay algunos análisis de reformas del liderazgo escolar desde una perspectiva comparada, y algunos de reformas en países concretos. Asimismo, se percibe que la metodología utilizada en la investigación y la investigación en sí misma de la reforma educativa y del liderazgo escolar, son dispersas y diversas. Ello da pie a la necesidad de buscar posibles explicaciones a la reforma del liderazgo escolar bajo un prisma metodológico más claro.

### 2.1. El liderazgo escolar: definiciones y evolución

Este apartado introduce el concepto del liderazgo escolar y lo que este representa en la actualidad, y plantea algunas de las tendencias que influyen en sus prácticas con el objeto de contextualizar el posterior estudio de la investigación.

#### 2.1.1. Concepción del liderazgo escolar

Por un lado, en la actualidad, el liderazgo escolar tiene distintas concepciones y representaciones, según el idioma, el país, la cultura y las políticas educativas. Para esta tesis, el liderazgo escolar se define como el universo de directores de escuela, o de personas o equipos que dirigen o administran establecimientos escolares, limitándose a centros educativos de Educación Primaria y Secundaria. Este concepto es el que utilizan la mayoría de autores que investigan el tema en la actualidad (Bolívar, López, & Murillo, 2013; Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009; Hallinger, 2014).



Esta aclaración es importante, ya que algunos autores utilizan el concepto del liderazgo escolar como representativo de las personas que participan en los procesos de gestión educativa, incluyendo no solo a los directores sino también a los supervisores y a otras personas involucradas en la gestión de la educación en el ámbito local, regional o nacional que puedan ser consideradas como que ejercen el liderazgo dentro de los sistemas educativos (sería más un liderazgo educativo que un liderazgo escolar). Levin y Fullan, por ejemplo, apuntan a la necesidad del liderazgo educativo multinivel para poder llevar a cabo reformas educativas con éxito (Levin & Fullan, 2008, p. 292).

De hecho, el término «liderazgo escolar» no es un concepto inalterable, sino que refleja los cambios que ha experimentado el cargo de director de escuela en los últimos veinte años. Como se verá a continuación, el cargo ha pasado de ser una función fundamentalmente administrativa a un concepto del liderazgo centrado en dirigir la mejora de los resultados de la escuela.

La función de los directores está marcada en gran medida por su contexto, por el marco legal e institucional que rodea las escuelas (OECD, 2016, p. 85), lo que se refleja tanto en su evolución histórica como en las diferencias en la práctica entre países.

Por lo que respecta a su evolución, cuando las políticas educativas se centraban en los procesos educativos y en el aseguramiento del acceso a la educación, los directores de escuela cumplían una función de carácter administrativo, que se dirigía a gestionar los recursos de la escuela, las relaciones con la Administración, los padres y la comunidad, así como a organizar los horarios y el mantenimiento de los edificios escolares. La evolución de la orientación de las políticas educativas hacia los resultados en lugar de los procesos, ha requerido un cambio en el tipo de tareas ejercidas por los directores de escuela.

Por otro lado, las funciones que cumplen estas personas o equipos pueden variar según el país, el grado de autonomía de las escuelas o la política educativa general que rodea las escuelas, lo que puede suponer distintas prioridades y tareas para los directores. A modo de ejemplo, hay muchos países donde los directores son responsables de la selección de docentes o de su formación, mientras que, en otros, los profesores son seleccionados por las Administraciones y hay sistemas nacionales de formación.

Asimismo, el término utilizado para referirse al director de escuela puede variar según el país, la cultura y el contexto. En países anglosajones, el término más comúnmente utilizado ha sido el de «principal» (o *headteacher*), que representa al principal docente o docente «a la cabeza». En tradiciones de corte latino, el término utilizado ha sido el de director de escuela, mientras que en algunos países nórdicos se ha utilizado el concepto de rector.

A pesar de las diferencias en el contexto, a través de los países de la Unión Europea y de la OCDE, la función de la dirección escolar está experimentando una convergencia hacia las prácticas destinadas a la mejora de los resultados de las escuelas, y con ello

también ha evolucionado la terminología hacia el concepto del liderazgo (Adams & Gaetane, 2011; Roach, Smith, & Boutin, 2010; Spillane & Kenney, 2012).

Esta convergencia hacia una nueva configuración de lo que representan los directores de escuela se ha visto influida por diversos factores que han confluído desde los años 90 y que se repasan con brevedad en el siguiente apartado: la descentralización educativa, el cambio hacia un mayor enfoque en los resultados educativos, la rendición de cuentas y el desarrollo de las tecnologías de la información (OECD, 2014).

## 2.1.2. Evolución del contexto educativo

### 2.1.2.1. La descentralización y la nueva gestión pública

A finales de los años 80 y principios de los 90, se redefine el concepto de provisión de servicios públicos, iniciándose distintos procesos de descentralización de dichos servicios en muchos países y con ellos también la de la educación. Distintos autores han apuntado a la descentralización educativa como reflejo de la nueva gestión pública (*New Public Management*, NPM) surgida en los años 80 y 90 (Hood, 1991; Lane, 2000). Lane señala que la NPM fue un cambio en el paradigma de la provisión de servicios públicos, que fue primero implantado en países anglosajones tales como el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia, y al cual siguieron los países nórdicos y otros de la Europa continental (Lane, 2000, p. 4). Este modelo de nueva gestión pública encuentra su justificación en la búsqueda de una aproximación de los servicios a los usuarios, que responden de esta forma mejor a sus necesidades. La NPM se ha hecho efectiva utilizando estrategias de descentralización, dando mayor autonomía a las instituciones, introduciendo la libre elección de centros por parte de los usuarios y mediante la concesión de financiación pública a proveedores privados de servicios públicos.

En la educación, la descentralización ha ido tomado distintas formas según los países y tradiciones. En los países de tradición anglosajona, como Australia, Inglaterra, Nueva Zelanda o Estados Unidos, o bien se transfirió la responsabilidad de la gestión hacia la escuela o bien se aumentó la posibilidad de libre elección de escuelas (públicas o privadas financiadas públicamente), siguiendo principios de mercado; en países de tradición más centralista como Bélgica, España, Francia, Italia o Portugal, se orientó hacia la territorialización de los servicios educativos. En los países nórdicos prevaleció la municipalización, traspasando la responsabilidad de las escuelas hacia los municipios (Gairín, 2005, pp. 37-46).

La descentralización educativa ha planteado nuevas formas de ofrecer servicios educativos y, a su vez, ha generado tensiones. Una de las razones por las que se ha fomentado, ha sido la de favorecer la aproximación de los servicios públicos a los ciudadanos y comunidades que los rodean, pudiendo de esta forma, al menos en teoría, dar una mejor respuesta a las necesidades locales. Asimismo, permite coordinar actuaciones con otros servicios en el mismo territorio, como pueden ser

los servicios sociales o de primera infancia. Este es el caso de Finlandia, donde hay acciones conjuntas entre los distintos servicios sociales, en el ámbito municipal, para prevenir el abandono escolar (Hargreaves, Halasz, & Pont, 2007).

Sin embargo, esta descentralización puede, a su vez, tener otros efectos tales como la «ruptura de estrategias globales de vertebración de políticas (sociales, culturales o económicas), la pérdida del centralismo del Estado y la garantía de calidad en la provisión de educación o, lo que es lo mismo, la fragmentación», la poca coherencia entre actuaciones o el aumento de las diferencias en la provisión de servicios de los ciudadanos, según el contexto en el que viven (Gairín, 2005, p. 15).

La descentralización también se ha vinculado a la autonomía escolar con resultados poco claros. Hanushek *et al.* (2013), en su análisis acerca del impacto de la autonomía sobre los resultados escolares, analizan el concepto de descentralización en detalle. Por una parte, apuntan a que ha habido distintas tendencias: los países pueden haber descentralizado responsabilidades en áreas tales como la contratación de docentes, mientras que en temas curriculares pueden haber pasado a procesos de decisión más centralizados.

Estas tendencias muestran las tensiones de la descentralización y la autonomía. Los argumentos favorables se centran en que, por un lado, aproximan las escuelas a los que toman las decisiones en el ámbito local, dando mejor respuesta a las necesidades de los alumnos a los que atienden. Pero, por otro lado, pueden dar lugar a divergencias entre los objetivos nacionales, los locales y/o los de la escuela. Asimismo, la descentralización no garantiza que exista capacidad en las escuelas o en los ámbitos locales. Hanushek *et al.* demuestran que, en los países menos desarrollados, la autonomía sin capacidad en las escuelas o en los ámbitos locales no ha logrado la mejora educativa (Hanushek, Link, & Woessmann, 2013). Estos procesos de descentralización y autonomía influyen mucho en el ejercicio de los directores de escuela, los cuales deben tener la preparación necesaria para poder responder a mayores grados de responsabilidad y nuevas expectativas.

#### *2.1.2.2. Cambio en el enfoque de la política educativa*

Otro importante factor que ha influenciado el ejercicio de la dirección o del liderazgo escolar, ha sido el cambio operado en el enfoque de la política educativa durante los últimos veinte años. Desde los años 2000, la política educativa ha pasado de estar enfocada al acceso a la educación, a dirigirse a los resultados educativos. Una de las razones que hay detrás de este cambio ha sido la demostración del valor de la educación en el crecimiento económico y el fortalecimiento de la equidad (Piketty, 2014), que ha llevado a los sistemas educativos a orientarse hacia la calidad del aprendizaje (Hanushek & Woessman, 2007; Fullan, 2009; Hargreaves & Shirley, 2012). Ello ha conllevado la búsqueda de políticas y estrategias que consigan mejorar los resultados.

La descentralización y la autonomía escolar se han introducido como parte de esta búsqueda de mejora, a la que se ha añadido la introducción de la rendición de cuentas (*accountability*) en las escuelas (Fullan, 2009; Hattie, 2015; Malone, 2013; Salhberg, 2010). Esta se ha traducido en la introducción de pruebas y evaluaciones, tanto a los alumnos como a los sistemas educativos en general, para medir su evolución y sus resultados, manteniendo con ello un grado de responsabilidad pública en los procesos de descentralización.

La rendición de cuentas se ha hecho efectiva mediante distintas estrategias que varían según los contextos. Una de las principales estrategias ha consistido en la introducción de exámenes o evaluaciones a los alumnos en distintos ámbitos del sistema educativo, tanto en el nacional como en el internacional. Otra de las estrategias ha sido el desarrollo de la evaluación de docentes, de escuelas y de directores de escuela. Asimismo, se han creado instituciones de evaluación nacionales o bien se han creado o fortalecido las instituciones de «inspección» educativa.

La introducción de pruebas estandarizadas «con consecuencias» para los alumnos (*high stakes*) ha sido una de las políticas de rendición de cuentas más rebatidas desde distintos ámbitos. Los análisis apuntan a que dichas pruebas han llevado a los distintos sistemas a enfocarse principalmente en los exámenes, es decir, han orientado a los sistemas a educar para los exámenes (*teaching to the test*). Los sistemas educativos, que son evaluados por los resultados de sus exámenes, pasan a orientar los procesos pedagógicos hacia la preparación de sus alumnos para los exámenes, y dejan de lado las materias que no son evaluadas y otros procesos pedagógicos también importantes y que no pueden ser medidos en los exámenes (OECD, 2013).

Algunos ejemplos internacionales han sido Inglaterra, Australia o algunos países nórdicos, donde los resultados de las pruebas educativas de todas las escuelas se publican en internet como mecanismo de rendición de cuentas. En Australia, por ejemplo, existe una web que publica los resultados de todas las escuelas en pruebas nacionales (NAPLAN<sup>10</sup>). Esta práctica ha sido objeto de crítica, no por las pruebas en sí mismas, sino por constituir una distracción para los alumnos, los docentes y las mismas escuelas, que desvían sus esfuerzos para evitar salir mal parados en la publicación. Hattie apunta a esta política como un «distractor» que agrega poco valor a la mejora educativa (Hattie, 2015), y que también puede influir considerablemente en la función de los directores de escuela. La evidencia apunta no necesariamente a eliminar la evaluación, sino a su uso por parte de las escuelas para la mejora.

---

<sup>10</sup> Disponible en: <https://www.myschool.edu.au/>

Otra estrategia que algunos países han favorecido como mecanismo de rendición de cuentas ha sido la introducción de la libre elección de centro. Este modelo se ha puesto en práctica en Estados Unidos, Inglaterra y en uno de los países nórdicos: Suecia. En algunos casos, esta estrategia no es más que el fruto de su historia y de su contexto, como en Chile u Holanda.

La razón que se esconde detrás de esta tendencia es la percepción de que la libre elección puede mejorar la calidad de la educación en general, al introducir mecanismos de mercado que permiten a las familias elegir y que, en consecuencia, ponen a las escuelas en competencia entre ellas por los alumnos. La teoría económica sugiere que esta competición fortalece el sistema educativo en general, dado que hará que todas las escuelas busquen estrategias que las hagan más competitivas y que mejoren su calidad. Pero la evidencia ha demostrado que la introducción de la libre elección de centro cambia el mercado educativo pero no necesariamente mejora la calidad educativa en el sistema, mientras que aumenta la segregación (Musset, 2012). En algunos países se ha intentado responder a este reto, es decir, se ha procurado equilibrar el principio de igualdad con la libre elección de centro escolar, a través del establecimiento de criterios de equidad en la selección de alumnos o en los incentivos. En los sistemas educativos donde existen estas prácticas, la función de los directores de escuela ha cambiado como consecuencia de su participación en la selección de alumnos y al tener que competir con otras escuelas.

### *2.1.2.3. Tecnologías de la información y la sociedad del conocimiento*

Otra tendencia que puede haber influido de forma importante en la política y práctica educativa y, por tanto, en la función de los directores de escuela, es el aumento del uso de las tecnologías de la información en nuestras sociedades. Las nuevas tecnologías están dando pie a nuevos paradigmas educativos, nuevas fórmulas de aprendizaje, nuevos métodos de evaluación de alumnos y también nuevos sistemas de gestión en las escuelas.

La investigación en este campo es reciente y limitada, especialmente en el ámbito de la política educativa, pero es ya una realidad para los alumnos, los docentes y, por tanto, para las escuelas. Si bien los efectos han sido limitados en la educación, según algunos autores (Ornellas & Sancho, 2015), el uso de las tecnologías en el proceso educativo y en el proceso de la gestión de las escuelas tiene reflejo sobre la práctica del liderazgo escolar. Ello implica la necesidad de adaptación y preparación de los directores para incorporar los nuevos conceptos pedagógicos y el uso de tecnologías en la visión y las prácticas de las escuelas (Sancho, 2010; Shirley, 2011).

En resumen, todas estas tendencias son importantes para contextualizar el ejercicio y la reforma de la función de los directores de escuela. Las tendencias descentralizadoras que han traspasado la gestión educativa a los Gobiernos locales o incluso directamente a las escuelas, el enfoque en los resultados y la creciente rendición de cuentas de las escuelas, la competencia que introduce la libre elección

de centro o las tecnologías de la información, inciden directamente en la función que ejercen los directores de escuela.

### 2.1.3. Cambios en las prácticas de los directores de escuela: de la administración al liderazgo

Como consecuencia de esta evolución en la provisión de la educación desde los años 90, la función de las personas que administran o dirigen las escuelas está cambiando. Ello se ha puesto de manifiesto en la propia adopción del término «liderazgo escolar», que refleja mejor las nuevas prácticas, y está adquiriendo relevancia. Si bien en 1960-1970 las escuelas eran dirigidas por los administradores, en los años 90, a medida que los sistemas educativos fueron cambiando y fueron introduciéndose los principios de la NPM, la administración escolar pasó a orientarse a la gestión escolar entendida como obtención de resultados. En los últimos diez años, este concepto se ha ampliado para centrarse en el liderazgo escolar, definido como las tareas que se ejercen para liderar una escuela a obtener resultados educativos (Hargreaves & Shirley, 2012).

Los principios de la NPM han hecho del director de escuela una profesión distinta de la del «docente principal». Históricamente, la educación se ha ofrecido desde una lógica nacional y de política pública, y por ello también se ha gestionado desde una lógica nacional influida por tradiciones de participación democrática. La educación se ha regido por el concepto de organización burocrática, con contratación nacional o regional del personal (Jarl, Frederiksson, & Persson, 2012). A finales de los 80, los procesos y las lógicas de la NPM se introdujeron en la educación, lo que supuso un cambio para los directores: pasaron de ser docentes principales o *primus inter pares* a llevar a cabo procesos de gestión de las escuelas, dirigidos a los resultados. A principios de este siglo, se obtiene más información, evaluación y datos a propósito de lo que pueden significar los resultados de las escuelas y, con ello, la gestión de estas pasa a tener objetivos claros en cuanto a resultados.

Glatte (2014), autor de referencia en el área de administración y gestión escolar, reflexiona sobre cómo ha evolucionado la Administración educativa desde 1969 hasta 2014: esta función ha pasado de ser administrativa en los 60-80, a la gestión de los 80-90, al liderazgo desde el inicio de 2000. Asimismo, Glatte afirma la importancia del estudio de la Administración educativa desde la perspectiva de las ciencias sociales de Baron y Taylor, la cual indicaba que la evolución de la función se ha visto influenciada por tendencias internacionales, históricas, contextos únicos de cada país y sistemas políticos y sus prácticas; todas ellas se ven reflejadas en sus sistemas educativos.

Peters y Pierre (2006) lo describen de otro modo: la introducción de la lógica de mercado en las áreas de política pública, como la educación, la sanidad o las prestaciones sociales (Jarl, Frederiksson, & Persson, 2012) cambia la función de los ciudadanos, los políticos y los funcionarios involucrados. Todo ello aumenta la discrecionalidad de los directores, quienes deben gestionar a su personal como si de gestores de empresas privadas se tratara. Ello supone un cambio en el ejercicio del «liderazgo» que pasa a centrarse en presupuestos, resultados y reacciones a criterios



de competencia. Otros, no obstante, apuntan a que los cambios no son producto de estas tendencias, sino de la adopción por parte del sector educativo, de conceptos del mundo empresarial (Peck & Reitzu, 2012).

Dentro de este renovado concepto del liderazgo escolar, el director o equipo directivo cumple un importante papel en la escuela y en los sistemas educativos en general. Un buen número de estudios empíricos elaborados durante los últimos diez años y resumidos por Hallinger (2014), han demostrado empíricamente que las tareas de los directores tienen un impacto importante en los resultados escolares de los alumnos y siguen en importancia al que tienen los docentes sobre la educación. Evidencian asimismo que son concretamente las tareas centradas en el ejercicio del liderazgo pedagógico, el trabajo conjunto con los docentes y el establecimiento del clima apropiado para el aprendizaje, donde más impacto pueden tener. Es por ello que el concepto del liderazgo escolar se deslinda del concepto de nueva gestión pública y pasa a tener una configuración propia como actor de la mejora educativa.

Dentro de este desarrollo de la función del liderazgo escolar, varios autores han definido las prácticas del liderazgo escolar eficaz con una terminología diferente, pero proponen que el trabajo en colaboración con los profesores es el rol clave de los directores de escuela. Hay distintos términos para plasmar esta función como, por ejemplo, liderazgo compartido, liderazgo distribuido y liderazgo instruccional, pero todos ellos hacen referencia al trabajo conjunto entre directores y docentes para impactar en la mejora educativa. Spillane y Kenney (2012) analizan cómo la enseñanza es el enfoque principal del ejercicio del liderazgo, pues los directores de escuela tienen que dirigir a los equipos de docentes con el objetivo de lograr procesos de enseñanza coherentes y eficaces.

Otro estudio sobre las prácticas del liderazgo ha mostrado que el liderazgo compartido y el instruccional, junto con la confianza de los profesores en sus directores, eran ejes básicos de las mejoras observadas (Leithwood & Louis, 2011). Otras investigaciones recientes sobre los docentes sugieren que la mejora ocurre cuando se potencia el trabajo conjunto de los maestros para apoyar la de la escuela, ya sea por desarrollo profesional en comunidades de práctica o bajo el liderazgo de los directores de escuela. El influyente estudio de Hargreaves y Fullan (2012) sobre cómo mejorar la profesión docente sugiere que los maestros de calidad incorporan lo que los autores definen como «capital profesional», que reúne el capital humano individual, el social colectivo (la labor realizada colectivamente por los profesores) y el decisional (que se refiere a la toma de decisiones en situaciones complejas). Estos autores destacan la importancia del capital social, que puede ser asumido por el director de la escuela mediante el establecimiento de procesos que fomenten que los maestros trabajen juntos en la mejora escolar.

Mediante este repaso de tendencias y cambios, se ha analizado brevemente cómo el contexto ha influido en la definición y el ejercicio profesional de los directores de escuela y cómo ha pasado a configurarse el concepto del liderazgo escolar. A partir de

aquí, podemos pasar a analizar los procesos de reforma que pueden llevarse a cabo para adaptarse a esta nueva realidad del liderazgo escolar. Los siguientes apartados analizan cómo distintas escuelas empíricas del campo de la política, sociología, economía de la educación y pedagogía han tratado las reformas del liderazgo dirigidas a profesionalizar a los directores de escuela.

## 2.2. Método del estudio

Para abordar el estudio de la reforma del liderazgo escolar, se ha realizado un análisis bibliográfico exhaustivo de las principales fuentes de referencia, tanto aquellas destinadas al análisis de la política educativa general como las específicas del liderazgo y de la administración escolar. La búsqueda se ha realizado, en primer lugar, en las principales revistas internacionales de referencia (*journals*) y, en segundo lugar, en libros, enciclopedias internacionales e informes de organizaciones nacionales e internacionales sobre política de educación y dirección y liderazgo educativo. En ambos casos, el objetivo ha consistido en identificar aquellas fuentes bibliográficas que cumplen con altos niveles de rigor científico y que han pasado por el proceso de revisión denominado *peer review* o, lo que es lo mismo, de revisión por pares.

Para delimitar el tema, se han seleccionado términos en inglés que reflejan el ámbito de la tesis: *school leadership*, *education(al) policy*, *education(al) change*, *education reform* y sus combinaciones; y en castellano: liderazgo escolar/directores de escuela y reforma educativa.

La búsqueda se ha hecho principalmente en inglés, dado que la mayoría de la investigación sobre el tema se publica en este idioma. Asimismo, al ser una tesis de política comparada que analiza reformas en países de la OCDE, esta se centra en analizar la investigación comparada en dichos países, que se suele publicar en inglés, en revistas internacionales y de amplia difusión. Aun así, la selección de fuentes anglosajonas puede resultar en algún sesgo en la investigación hacia conceptos y praxis más anglosajonas. Para procurar paliar este posible efecto, también se ha hecho una búsqueda complementaria en castellano.

Para esta tesis, se ha delimitado el periodo de investigación al que transcurre desde 1990 hasta el 2014. El inicio de la investigación, en 1990, permite adoptar una visión más global e histórica de este campo, que puede ofrecer información vital en cuanto a la evolución del liderazgo escolar hasta la fecha.

Por un lado, con los conceptos etimológicos, metodológicos y temporales definidos, se ha realizado una búsqueda de artículos y capítulos de libros, utilizando la base de datos Scopus<sup>11</sup>. De las distintas bases de datos de referencia, se ha elegido esta por varias razones:

---

<sup>11</sup> Scopus es la mayor base de datos de resúmenes y citas de la investigación revisada por pares en revistas científicas, libros y actas de congresos que incluye más de veintiuna mil revistas en las áreas de ciencia, tecnología, medicina, ciencias sociales, artes y humanidades.



- su principal foco se encuentra en las áreas de humanidades y ciencias sociales, por lo que combina publicaciones de ciencia política y de educación, ambas de interés para esta tesis;
- su cobertura internacional, con referencias y extractos de más de veintiuna mil revistas científicas, lo que permite obtener la visión comparada que se busca en esta tesis;
- la inclusión de revistas que cumplen criterios de rigor científico y que siguen los procesos de revisión por pares (*peer review*), lo que supone un control de calidad;
- la posibilidad de acceder directamente a las fuentes y artículos, y no solo a los resúmenes, facilita la investigación.

Por otro lado, existen una serie de informes de organizaciones nacionales e internacionales, los cuales no se publican en bases de datos de investigación, como pudiera ser Scopus, pero que son fuentes secundarias referidas en los artículos de esta y que han tratado el tema desde otro ámbito, y han logrado un impacto en la investigación del liderazgo escolar y de la política educativa. Estas fuentes se utilizan en la investigación por su relevancia y marco comparado, y han sido encontradas a partir de conocimientos previos de la autora y de búsquedas en Google Scholar.

Se podrían haber incluido también análisis sobre el liderazgo, entendido como concepto general, el liderazgo en las empresas o incluso en otros sectores de la política pública, tales como la sanidad, así como teorías de cambio que fueran más allá de la política pública. Sin embargo, la autora ha optado por delimitar el tema a la ciencia política y la política educativa, para simplificarlo y centrarlo, así como para evitar complicaciones metodológicas y epistemológicas.

En total, el resultado de la búsqueda ofrece más de 340 artículos centrados en la combinación de los términos *school leadership and educational change* o *education policy/reforms*. Una búsqueda complementaria con los mismos términos en la base de datos ERIC, que se centra en recursos bibliográficos de ciencias de la educación, ofrece un total de más de seis mil artículos catalogados con estos términos.

Para centrar bien la búsqueda dentro del elevado número de artículos y publicaciones que analizan el liderazgo escolar desde numerosas perspectivas, se ha seguido el procedimiento clásico de los estudios de investigación. Para empezar, se ha realizado un proceso de selección inicial, consistente en analizar los resúmenes para verificar la relevancia de los artículos en relación con el tema de la investigación, limitando así el uso de las fuentes a las más relevantes para esta tesis. Para afinar y consolidar la búsqueda, se ha complementado la misma con una revisión de las fuentes referidas en la base de datos ERIC. Ambas fuentes ofrecen la posibilidad de ordenar la búsqueda por relevancia y ello ha permitido delimitar la bibliografía de referencia inicial.

Se ha refinado la selección de artículos a aquellos más enumerados, a los más emblemáticos en este campo de estudio y a los principales autores de referencia. Para este proceso, la autora ha aplicado sus conocimientos previos en la materia. Esta

búsqueda ofrece aproximadamente ochenta artículos que cubren la investigación sobre el liderazgo escolar y la reforma educativa.

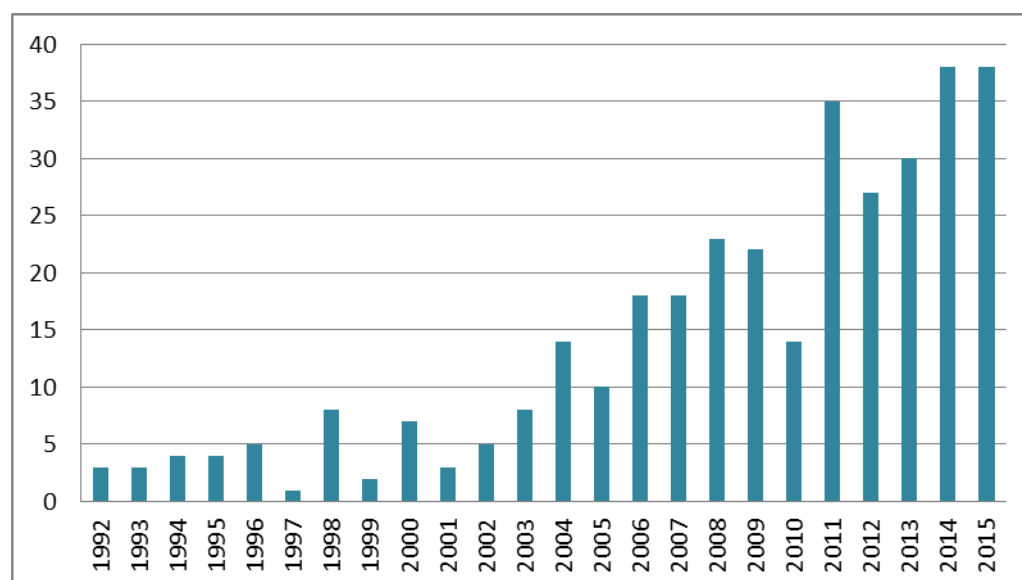
Seguidamente, mediante un proceso de deducción, se ha agrupado la investigación siguiendo los principales campos teóricos, desde los más generales a los más concretos: la política educativa y la reforma (*educational policy and reform*), el cambio escolar/educativo (*educational change and reform*), el impacto del liderazgo escolar (*school leadership impact*), y las políticas comparadas del liderazgo escolar.

Esta categorización ha permitido agrupar a los principales autores de referencia, para analizar su cobertura sobre el liderazgo escolar, explorando si se ha abordado el tema de los procesos de reforma del liderazgo escolar directa o indirectamente. La selección de fuentes organizada en campos teóricos se utiliza como base para el análisis de este capítulo.

### 2.2.1. Algunos resultados de la búsqueda bibliográfica

Además de ofrecer información básica para la investigación, el análisis de la búsqueda en la base de datos Scopus muestra una serie de datos relevantes. Por una parte, el tema del liderazgo escolar ha ido creciendo en relevancia en la investigación: ha aumentado de un artículo publicado en el año 1990 a más de 35 artículos en el año 2014. Por otra parte, es especialmente a partir del año 2008, cuando el tema de la reforma del liderazgo escolar empieza a cobrar algo más de fuerza en la investigación y se encuentran una serie de artículos o publicaciones centrados concretamente en este tema, como se puede ver en la Figura 3.

**Figura 3: Artículos sobre liderazgo escolar y reforma educativa en Scopus, 1992-2015**



Fuente: Elaboración propia a partir de una búsqueda temática en Scopus.

Asimismo, la mayoría de los artículos se han publicado en revistas especializadas, principalmente dedicadas a la administración y gestión escolar, como se puede ver en la Tabla 1. La mayoría de estas revistas surgieron entre los años 1980 y 2000. En cuanto a la distribución geográfica, la mayoría de los artículos se han publicado en Estados Unidos, seguido de Reino Unido, Australia, Hong Kong y Canadá. La mayoría de estos países son de habla inglesa, dado que la búsqueda se ha realizado en inglés. Pero la investigación, además de países de habla inglesa, cubre también países como Abu Dabi, África del Sur, Catar, Corea del Sur, Etiopía, Hong Kong, Noruega, Suecia, Tailandia y Taiwán, entre otros.

**Tabla 1: Principales revistas y fuentes bibliográficas relacionadas con la investigación sobre liderazgo escolar**

Gestión y liderazgo escolar	Política de educación
Educational Administration Quarterly	Comparative Education
Educational Management Administration and Leadership	European Journal of Education
International Journal of Leadership in Education	Educational Policy
International Journal of Educational Management	Journal of Educational Change
Journal of Educational Administration	Journal of Education Policy
Leadership and Policy in Schools	Peabody Journal of Education
School Effectiveness and School Improvement	
School Leadership and Management	

Fuente: Elaboración propia a partir de la búsqueda de datos en Scopus.

El análisis de las fuentes de investigación relacionadas con el liderazgo escolar y su reforma, sitúa al mismo dentro de distintas corrientes de pensamiento. Ello permite apuntar tendencias, confrontar distintas perspectivas de las reformas del liderazgo escolar, así como señalar carencias en la investigación del liderazgo escolar desde la perspectiva de las reformas educativas, que abren nuevas vías de investigación, las cuales se resumen a continuación.

### 2.3. La investigación sobre la dirección escolar como reforma educativa

¿Qué determinan los expertos acerca de los procesos de reformas educativas centradas en el liderazgo escolar? ¿Cómo se han buscado respuestas a la pregunta de cuáles son los factores que contribuyen a la introducción de políticas del liderazgo escolar? ¿Qué tipos de reformas se han priorizado? Este apartado explora la investigación relacionada con las políticas y reformas del liderazgo escolar<sup>12</sup> para

---

<sup>12</sup> Se utilizan los términos «reforma» y «política de educación» centrada en el liderazgo escolar indistintamente, como se ha reflejado en el Capítulo 1. Se considera una política o varias políticas del

responder a estas preguntas. Efectivamente, el estudio de la reforma del liderazgo escolar requiere de una visión pluridisciplinar. El análisis de las fuentes principales de investigación, según la búsqueda realizada en Scopus, muestra heterogeneidad en los tipos y campos de investigación. Para facilitar el análisis y la comprensión del tema, se ha clasificado la investigación en varios campos distintos pero interrelacionados entre sí:

a) La investigación desde la perspectiva de política y sociología de la educación, que se encuentra representada por distintas escuelas empíricas. Un grupo de académicos estudia la educación y su investigación desde una perspectiva de política pública. Entre ellos se encuentran Ronald Heck (2004), con su publicación *Studying Educational and Social Policy*, o Bell y Stevenson (2015), que aportan un marco analítico de política educativa y lo proponen para el análisis de la reforma del liderazgo escolar.

En este campo también se puede incluir la categoría de «análisis crítico de política» (*critical education policy*), representado por Stephen Ball (1998; 2015), donde se han analizado los procesos y actores que participan en la formación de políticas educativas desde una perspectiva sociológica y crítica. Según los autores Diem y Young (2015), el *critical policy analysis* es la aproximación metodológica adecuada para analizar los complejos procesos de reforma de la política educativa dirigida a la dirección y al liderazgo escolar. Los autores han editado un volumen completo de una revista dedicado a la investigación del liderazgo escolar.

b) La mejora escolar (*school improvement*). Un grupo influyente de autores se ha dedicado a analizar los procesos y factores que contribuyen a la mejora escolar y cómo parte de sus modelos incluyen el valor del liderazgo escolar. Entre estos expertos se pueden incluir Elmore (1996; 2004), Fullan (2009), Hargreaves (Hargreaves & Fullan, 2009; Hargreaves & Shirley, 2012), Harris (2009) y Louis (2007). Otros como Datnow (2002), o Skalde y Pont (2015) han analizado el impacto de los programas de mejora escolar. Todos ellos se han referido a la importancia del liderazgo escolar, por su función en la gestión de escuelas centrada en la mejora y también por su papel en la puesta en marcha de políticas y programas de mejora.

c) El liderazgo escolar y su impacto en la mejora. Desde finales de los 90 ha habido un nutrido grupo de académicos que analizan el liderazgo escolar y su contribución a la mejora escolar. Dentro de este campo se han definido los distintos modelos de dirección escolar e indirectamente tratan de los tipos de reformas más apropiados para llegar a los modelos de dirección escolar deseados, así como de los factores que pueden contribuir o no a su puesta en marcha. Los estudios más significativos han analizado y demostrado empíricamente la influencia de los directores de escuela en los resultados, así como las tareas concretas que pueden tener más impacto

---

liderazgo escolar como las acciones públicas para profesionalizar la dirección escolar y el proceso de reforma se refiere al propio proceso para introducir estas reformas.

(Hallinger & Heck, 1996; Glatte, 2014; Leithwood, Harris, & Hopkins, 2008; Marzano & McNulty, 2005; Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009; Scheerens, 2012; Spillane, 2006).

d) Las políticas del liderazgo escolar en una visión comparada: una serie de estudios han repasado el liderazgo escolar, bien en una visión comparada o en su reforma en distintos países. Los estudios comparados se pueden encontrar en revistas especializadas (Roach, Smith, & Boutin, 2010; Valle & Martínez, 2010; Ylimaki & Jacobson, 2013); en publicaciones dedicadas a la comparación mediante estudios de caso y artículos de expertos (Hubber, 2010; Normore, 2010; Magno, 2014), o en estudios de organizaciones internacionales como la OCDE o la UNESCO (Vaillant, 2015; Pont, Nusche, & Moorman, 2008). Todos ellos suelen analizar las prácticas del liderazgo en distintos países y ofrecen recomendaciones. En cuanto a su aplicación en los países, se encuentran análisis concretos en España (Verger & Curran, 2014), Francia (van Zanten, 2002), Inglaterra (Gunter & Forrester, 2009), Noruega (Moller) o Suecia (Jarl, Frederiksson, & Persson, 2012), como ejemplos donde se analizan los procesos de desarrollo o adopción de reformas.

A continuación, se repasan las distintas categorías para ver cómo en cada campo de investigación se ha abordado el tema de las reformas del liderazgo escolar. Este apartado se completa con una síntesis del análisis de la investigación, que se presenta en el apartado 2.4.

### 2.3.1. Estudios de política de educación

Este apartado analiza la investigación en materia de política educativa con el propósito de explorar si la reforma del liderazgo escolar ha sido objeto de estudio. Para ello, se revisa la producción científica elaborada desde distintas perspectivas de política y sociología de la educación, así como su evolución, lo que se expone a continuación.

En primer lugar, cabe matizar que se encuentran distintos marcos de investigación a propósito de lo que representa la política educativa. Los marcos de investigación sistemáticos de política educativa comenzaron a surgir durante los años 70 y 80. Las diferentes visiones se distinguen porque una se centra más en el análisis de la política educativa entendida como política pública (*policy*), con una concepción más técnica de la política, mientras que la otra se centra en la política de educación (*politics of education*), la cual está más relacionada con la política y la sociedad que la rodea<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> En inglés la distinción es más clara ya que se encuentran términos concretos para cada concepto: *policy* se refiere a la política educativa técnica y *politics* se refiere a la política educativa interpretada con conceptos políticos.

### *2.3.1.1. Política pública de educación (policy)*

A partir de los años 70 se empezó a estudiar la política educativa desde una perspectiva técnica. Para analizar los problemas educativos, Iannaccone (1975) propuso un estudio centrado en la Administración educativa, partiendo de los métodos de investigación de la ciencia política (Heck, 2004, p. 16). En paralelo, comenzó a desarrollarse el análisis del impacto de los programas educativos. En Estados Unidos, mucha investigación se orientó hacia el análisis de la eficacia de los programas de reforma de la escuela, financiados por el Gobierno y otras instituciones, como la Corporación RAND. Los resultados de estos estudios fueron importantes para abrir un nuevo campo de investigación: el de la implementación. La mayoría de los estudios señalaron que las carencias en materia de implementación de la política educativa era una de las razones que explicaban la falta de resultados (Berman & McLaughlin, 1975; Datnow, 2000; Datnow, Hubbard, & Mehan, 2002). En 1984, Mitchell hizo uno de los primeros intentos de resumir la investigación en política de educación, describiendo la numerosa pero muy desigual investigación que existía en este campo en los Estados Unidos (Mitchell, 1984).

No obstante, hasta finales del siglo xx, la política educativa se enfocaba primordialmente en el contenido de las políticas, con poca investigación acerca de los procesos de reforma educativa (Datnow, 2000; Fullan, 2009; Tyack & Cuban, 1995). Sin embargo, desde entonces, se ha ido desarrollando el campo de la investigación del análisis de los procesos de política educativa. Ello se ha reflejado en la edición de varias publicaciones como la de Heck (2004), o la de Bell y Stevenson (2006), ambas centradas en analizar lo que significa la política educativa, tanto desde la perspectiva del contenido como de su proceso y de su análisis. Ambos autores reúnen las evidencias dispersas, dándole racionalidad y coherencia al estudio de los procesos de formación de política educativa, como campo necesario para comprender la política educativa en relación con su función, su utilidad y su eficacia relacionada con su contexto.

En este campo de la investigación, no se ha encontrado ningún análisis de las reformas del liderazgo escolar. No obstante, en 2015, Bell y Stevenson (2015) sugirieron el uso de su modelo para el análisis del proceso de política educativa desarrollado en 2013 (2013), aplicándolo al caso concreto del liderazgo escolar. El modelo propone un marco de análisis que incluye: a) el entorno sociopolítico en el que se enmarca la reforma; b) los modelos de gobernanza y la dirección estratégica que inspiran las grandes áreas de actuación pública en función de la ideología prevalente; c) los principios organizativos o cómo las políticas conforman la naturaleza de las instituciones educativas y, por último, d) las prácticas y procedimientos operativos. Este marco analítico refleja la complejidad de la política educativa y permite explorar los temas más significativos del contexto y contenido de dicha política.

### 2.3.1.2. Política educativa y ciencia política

Desde el ámbito de la ciencia política, la política educativa se ha analizado bajo distintas perspectivas. Por un lado, como parte del análisis más amplio de los problemas de políticas sociales. Por otro lado, se ha incluido como parte de los análisis del factor democrático y de gobierno, analizando el derecho a la educación y la integración de distintos grupos sociales. Otra vía de análisis se ha dirigido a los procesos de desarrollo de la política pública. Jacobi y Wolf (2009, p. 7) sugieren que el estudio de la educación se encuentra todavía en su «infancia», aunque va en camino de convertirse en un área de investigación de la ciencia política. Mientras tanto, el marco analítico de la gobernanza puede ser el apropiado, al relacionar la investigación a preguntas de acción política, pudiendo vincular así al liderazgo escolar.

La organización de los sistemas políticos ha sufrido una transformación, habiendo pasado de gobierno a gobernanza. Estos cambios suponen un debilitamiento del Estado y, a su vez, un reajuste de equilibrios y la participación de nuevos actores en los procesos de política educativa. No cabe duda de que la nueva dinámica de descentralización de la autoridad hacia los Gobiernos locales, tiene implicaciones importantes en los sistemas educativos.

Kooiman (2000) define tres niveles de gobernanza en la educación: el primero según el tipo de Estado y sus características; el segundo referido a las instituciones y su desarrollo, que es donde se fija la responsabilidad de la educación y que suele encontrarse en el ámbito local, en las escuelas, en los individuos o en el mercado, y, por último, el tercero que se refiere a los programas o políticas que se han de implementar. En el cambio de gobierno a gobernanza, la tendencia más común ha sido la de reformar currículos o contenidos, creando nuevas estructuras y procesos de evaluación como nuevos criterios del control de calidad. Estos cambios no suponen un retraimiento del Estado, sino un reajuste para buscar mecanismos de control distintos: más regulación a través de la medición de resultados y menor control de los procesos (*inputs*). El Estado pasa a tener un perfil más indirecto, dirigido a la evaluación, que pasa a desempeñar un papel básico para asegurar la calidad y que representa el cambio hacia una mayor «rendición de cuentas» (Simola, Rinne, & Kivirauma, 2002). El Estado también define criterios o guías para que las escuelas puedan ejercer la autoevaluación. Hudson (2007, p. 67) define el cambio como el «mantenimiento del gobierno en la gobernanza de la educación».

Bajo esta perspectiva de gobernanza, el liderazgo escolar tiene un papel clave: refleja cómo las escuelas están cambiando y cómo el Estado considera el liderazgo intermedio o el papel de las personas que dirigen la educación en las escuelas. Los directores o líderes necesitan estar preparados para ejercer el nuevo papel que les da la gobernanza descentralizada, donde aumenta la complejidad junto con la rendición de cuentas.



### 2.3.1.3. Critical education policy

Bajo la perspectiva de los estudios de *politics of education*, surge una rama de la investigación conocida como estudios críticos de política de educación (*critical education policy*). Estos estudios parten de la premisa de que nuestros sistemas educativos y sus reformas son fruto de los contextos sociales, económicos y políticos que nos rodean. Al analizar los actores y procesos de política educativa en su contexto, pueden ofrecer alguna interpretación acerca del liderazgo escolar como actor de política educativa o su papel en el proceso.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta el presente, las reformas educativas en general han pasado por distintas etapas, reflejando los pensamientos y tendencias del entorno. El desarrollo de políticas y reformas educativas está relacionado con los sistemas políticos y económicos, con los cambios de percepción de la sociedad respecto a los Gobiernos y su provisión de servicios, con la organización y gestión y, por último, con la tecnología y la industria (Boyd, 1992). Las ideas y políticas públicas también ejercen influencia y se pueden interpretar de distintas formas, según las infraestructuras y formas de gobierno nacionales, según las ideologías nacionales (van Zanten, 2002), o incluso según las culturas empresariales.

Si bien los sistemas educativos reflejan la cultura, los valores y contextos nacionales, regionales o locales, se pueden encontrar algunas tendencias internacionales en las reformas educativas. Una vez configurados los modelos de bienestar en los países desarrollados, la mayoría de estos países han considerado la reforma educativa como un instrumento necesario para fortalecer sus economías y también para ofrecer cohesión social e integración. A partir del crecimiento económico y las tendencias de pleno empleo, los modelos de producción también han influido en la provisión de educación. Ball (1998) apunta que la educación se ha ido modificando por las tendencias en la política pública a descentralizar, estandarizar y a pasar a manos del mercado. Además, estas tendencias reflejan la lucha de las clases medias por alcanzar un nivel de educación suficiente que les permita competir en el mercado laboral tanto nacional como internacional, lo que también se ha traducido en el modelo de libre elección de escuela.

Ball, en su análisis de la globalización y cómo esta afecta a la educación, sugiere que la nueva gestión pública (NPM) ha introducido técnicas de gestión empresarial, donde la educación es concebida como un bien de consumo. Bajo esta perspectiva, el director es un representante de este concepto y es crucial en el régimen de transformación de las escuelas. Siguiendo este punto de vista, Ball sugiere que el liderazgo escolar es una construcción de su momento y de su contexto. Van Zanten (2002), siguiendo el análisis de Ball, sugiere que como parte de este concepto neoliberal de libre elección de escuela, el cambio de la dirección escolar hacia la gestión y el liderazgo es un eje básico, que sitúa a los directores como actores clave en el ejercicio de la autonomía y la rendición de cuentas.



Es relevante la perspectiva de Gunter (2013) acerca de las aportaciones de Ball al estudio del liderazgo escolar. Según este autor, Ball investiga pero no plantea recomendaciones concretas de políticas y prácticas del liderazgo escolar. Su aportación se centra en poner de relieve el contexto político, social, económico y cultural que rodea las prácticas de los profesionales de la educación. Define con ello el concepto del liderazgo escolar como una tarea que representa la ideología prevalente y la dificultad de separar la práctica del contexto.

En este campo una dimensión importante ha sido la del análisis de la globalización de la política educativa desde una perspectiva crítica. Varios investigadores analizan las tendencias globales de la política de educación, así como los actores que pueden estar contribuyendo al desarrollo de una política educativa globalizada. La interpretación desde la perspectiva de la globalización, apunta que las reformas están en línea con la globalización de la NPM (Verger, Novelli, & Altinyelken, 2012). Verger y Curran (2014) realizan un estudio sobre cómo la adopción de una nueva gestión pública varía en función de las culturas y los contextos, analizando cómo se ha concretado en Cataluña, y concluyendo que los factores políticos, institucionales y económicos han resultado en la adopción de reformas alejadas de la teoría de la nueva gestión pública.

Pero no ha sido hasta el 2015, el momento a partir del cual se ha estudiado el liderazgo escolar bajo esta perspectiva de política educativa crítica. El *International Journal of Educational Management* (2015)<sup>14</sup> publicó un volumen dedicado en su integridad al tema del liderazgo escolar desde la perspectiva de la política educativa. Diem y Young (2015), en un artículo titulado «Considerando giros en la investigación del liderazgo y la política (*policy*)» proponen que se adopte un marco de *Critical Policy Analysis* (CPA) como el método más apropiado para reconocer factores relacionados con el contexto y la complejidad de la política educativa que el *policy analysis* tradicional.

En su artículo, que surge del esfuerzo de un grupo de académicos para evaluar si se ha investigado el liderazgo escolar desde la perspectiva del estudio del CPA, concluyen que han sido limitados. Sugieren que el marco utilizado tradicionalmente para el análisis de la política educativa estaba más interesado en una visión multidisciplinar, concibiendo la política como un proceso racional y deliberado, que se lleva a cabo por actores claramente identificados, basados en investigaciones que se centran en buscar los mejores procesos y resultados. Sugieren que hace falta revisar el contexto, la complejidad de la política educativa y muchos otros factores relacionados, utilizando el marco de análisis del CPA y que hace falta más trabajo para asegurar que los procesos de política educativa, el contexto y otros factores se

---

<sup>14</sup> *International Journal of Educational Management* 2015; 29 (7). Research methods in educational leadership.

incluyan como parte de la investigación en el área del liderazgo escolar (Diem & Young, 2015).

Como se ha visto, el campo de la política educativa es complejo, con distintos marcos teóricos y múltiples investigaciones desde distintos ámbitos. La política educativa generalmente no ha tenido en cuenta el proceso de formación de políticas, que es igual de importante que las propias políticas elegidas para ser implementadas. El desarrollo de la política educativa es complejo y está influenciado por el contexto y los actores que en él participan. La investigación es amplia y se han encontrado algunas investigaciones recientes dirigidas al análisis de los procesos de reforma del liderazgo escolar:

- La política de educación. El tema del liderazgo escolar surge en relación con su función como actor de la gobernanza y de la nueva gestión pública, y se propone un marco conceptual concreto para el análisis de la reforma del liderazgo escolar en 2015.
- *Critical education policy*. Los marcos de análisis se centran en los actores y procesos de reforma, fuertemente influenciados por el contexto social y político que los rodea. En 2015, se sugiere que utilizar este marco analítico para explorar los cambios en el liderazgo escolar es apropiado, ya que abarca el contexto y los procesos.

### 2.3.2. Estudios de factores de mejora educativa

Dentro de la investigación educativa, se reconoce a un grupo de autores por su análisis comparado de los factores que contribuyen a la mejora educativa. Entre ellos se encuentran Elmore (1996; 2004), Fullan (2009), Hargreaves (Hargreaves & Fullan, 2009; Hargreaves & Shirley, 2012; Hargreaves & Goodson, 2006), Harris (2009) y Louis (2007), que se han centrado en las historias de cambio y los diferentes factores determinantes que contribuyen a la mejora educativa. Todos ellos se han referido a la importancia del liderazgo escolar como factor de mejora educativa, tanto por su función en la gestión de escuelas centrada en los resultados educativos, como también por su papel en la puesta en marcha de políticas y programas de mejora. Sin embargo, la bibliografía de la mejora educativa se ha centrado en las políticas y su contenido, sin concentrarse directamente en analizar los procesos de reforma en sí mismos o los factores contextuales que los rodean.

Algunos autores ya lo ponen de manifiesto. Según Hargreaves y Goodson (2006), la teoría y práctica en el campo de la Administración educativa no suele tener en cuenta los aspectos políticos, históricos y longitudinales del cambio. El cambio educativo se forma por la convergencia de cambios económicos y demográficos a gran escala, que producen las fuerzas del cambio (olas de reforma, cambios demográficos, cambios generacionales de docentes, sucesión del liderazgo e interrelaciones de las escuelas).

El tema de los procesos de reforma y la función de los directores también ha surgido indirectamente de los estudios que analizaban el impacto de los programas de mejora. En Estados Unidos, durante los años 60 y 70 se documentaron grandes

etapas de reforma, pero una serie de estudios realizados a lo largo de los años 70, pusieron de manifiesto que la mayoría de las reformas o innovaciones adoptadas no tenían efecto duradero ni en las clases ni en las escuelas. En esta época se empezó a hablar de implementación fallida y empezó a surgir el filtro analítico de la implementación.

Fullan y Pomfret (1977) analizaron las razones subyacentes tras los fracasos en las reformas: aunque la voluntad de los políticos era la de reformar, los procesos eran mucho más complejos; en la práctica, los programas fallaban porque no existían incentivos para que los docentes cambiaran sus prácticas, porque el coste de hacer las reformas a gran escala era muy grande y porque se necesitaba otro tipo de arquitectura para las reformas. Elmore (2004) también apuntó a los procesos complejos de decisión, las relaciones institucionales, políticas y relacionales, la falta de incentivos para cambiar las prácticas diarias, así como los altos costes de hacer cambios a gran escala para cambiar el día a día de las aulas.

Más adelante, en los años 80 y 90, empezaron a financiarse un mayor número de programas de educación en busca de mejores resultados. Hubo un aumento en la investigación sobre programas de reforma educativa y muchos de ellos demostraron escasos resultados. Asimismo, los que demostraban resultados positivos, no tenían resultados duraderos en el tiempo. Datnow y Stringfield (2000) lo denominaron el problema de la «longevidad» de las reformas, con muy pocas escuelas institucionalizando las reformas.

A partir de ahí, surgió un nuevo campo de investigación, el cual pasó a buscar explicaciones a propósito de qué factores son los que contribuyen a mejorar la calidad de los sistemas educativos.

El grupo McKinsey, empresa multinacional que ha prestado servicios de consultoría a Gobiernos en materia de educación, fue uno de los primeros en realizar un estudio internacional que permitiera identificar políticas y estrategias (susceptibles de traducirse en políticas educativas), que pudieran contribuir a explicar la diferencia en cuanto al rendimiento entre distintos países (Mourshed, Chijioke, & Barber, 2007). En su estudio, identificaron cuatro factores: a) atraer personas de alta calidad a la profesión docente (tanto por su perfil académico como por su idoneidad para la enseñanza); b) desarrollar un enfoque y unas estrategias que permitan el desarrollo de prácticas pedagógicas de calidad de manera continua en el trabajo; c) fomentar, seleccionar y desarrollar líderes pedagógicos (especialmente entre los directores, pero también en el resto de niveles tanto locales como nacionales), y d) prestar continua atención al desarrollo de los estudiantes, las escuelas y grupos de escuelas, mediante datos que permitan llevar a cabo intervenciones preventivas que resuelvan cualquier problema. Este informe apuntaba el importante papel de los directores en la mejora escolar.

Hargreaves y Shirley (2012), en su estudio sobre los factores que han contribuido a la mejora escolar, han resumido las distintas etapas de la reforma educativa internacional en cuatro momentos, en los cuales se ofrece una interpretación de la función del liderazgo escolar:

a) *La primera vía (the first way), desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta los años 70*: según los autores, esta etapa, que se inicia al final de la Segunda Guerra Mundial, está representada por una búsqueda del modelo de bienestar, en la que la protección pública y la inversión del Estado en bienes, servicios y libertades para el beneficio económico y social eran prevalentes. Ello fue fomentado por Keynes y trasladado a las economías occidentales mediante los denominados acuerdos de Bretton Woods. Durante su desarrollo y hasta mediados de los años 70, las políticas públicas se concentraron en ofrecer soluciones a problemas sociales, sanidad, vivienda y Educación Básica, apoyados por el crecimiento económico y la expansión democrática.

Durante esta etapa, en materia educativa, se puso el énfasis en la cantidad, en cuanto a lograr, en lo que a la Educación Primaria se refiere, la mayor cobertura educativa dentro de la población infantil y en la expansión de la Educación Secundaria y Universitaria en países como Canadá o Inglaterra. En estas etapas, la población confiaba en el Gobierno para que ofreciera estos servicios. Esta etapa, especialmente a partir de los años 60, fue también de experimentación en materia educativa en algunos países, en los que se llevó a cabo una fuerte innovación en las escuelas, y se concedió autonomía profesional a los docentes para impartir la enseñanza.

También en este periodo, a pesar de las fluctuaciones en los niveles de calidad, se puede afirmar que las escuelas dependían mucho de la dirección de los centros docentes. Los autores denominaron esta característica como la «lotería del liderazgo» (Hargreaves & Shirley, 2012, p. 21), ya que la calidad de la escuela dependía en gran medida de los directores, los cuales desarrollaban una profesión sin regulación alguna y unida a la función docente. No había suficiente consistencia en el desarrollo de los directores de escuela que permitiera lograr un impacto, y las actuaciones de estos se basaban más en la intuición y la ideología que en su formación, conocimiento o evidencia empírica.

b) *La segunda vía de competencia y estandarización*, con la pérdida de autonomía de escuelas y docentes. Esta etapa comenzó con los Gobiernos de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Inglaterra, defensores del libre mercado y de la competencia para la mejora de los servicios públicos. Bajo estos Gobiernos, los países anglosajones vieron cómo se redujo el gasto público y se introdujeron principios de mercado en el estado de bienestar. Ello condujo a la privatización y a la introducción de competencia en los servicios públicos. Fue durante este periodo en el que se fomentó la libre elección de escuela o la introducción de nuevos modelos de escuela en distintos países. En Estados Unidos, por ejemplo, empezó el movimiento de las escuelas chárter.

A su vez, comenzaron a establecer currículos comunes. En Inglaterra, por ejemplo, se definieron ocho áreas de experiencia en el currículo. En Estados Unidos se publicó un informe que tuvo una gran repercusión (Una nación en riesgo, *A Nation at Risk*), en el que se abogaba por la necesidad de mejorar la educación, considerada mediocre, para que Estados Unidos no perdiera su competitividad mundial. Este informe sugería la delimitación de materias, con exámenes y estándares educativos comunes, y la introducción de la libre elección de escuelas.

Las reformas fueron difíciles de implementar para los docentes, dado que se encontraban entre la determinación de estándares claros y la autonomía en el ejercicio de su profesión. Según Hargreaves y Shirley (2012), las escuelas que contaban con directores de escuela preparados pudieron poner en marcha las reformas. Pero, estas reformas dependían de que la escuela contara con directores eficaces, procesos de formación y aprendizaje profesional, y también de la participación de los alumnos. Sin embargo, en aquella época, no había formación específica para los directores, o era una formación basada en talleres cortos y no necesariamente de alta calidad y contenido útil para su práctica. La falta de inversión en directores de escuela mermó la posibilidad de lograr una visión común en las distintas escuelas como significado de calidad.

Hargreaves y Shirley apuntan que la segunda vía, de estandarización y mercados, se ubicó entre los años 80 y 90. En esta etapa, los docentes perdieron autonomía, pero también creatividad, como consecuencia de los currículos impuestos, las pruebas estandarizadas y la publicación de resultados en periódicos y prensa. Todo ello condujo a una merma en la creatividad y la motivación de la profesión docente. Según reflejan los datos de esa época, en Estados Unidos los nuevos docentes cambiaron enseguida de profesión y en Inglaterra más del 40% de las vacantes no llegaron a cubrirse.

En paralelo a los cambios y reformas introducidos en los países de corte anglosajón, los países nórdicos afrontaron, en general, tendencias similares pero menos pronunciadas. Si bien el modelo de descentralización ha formado parte de la provisión educativa de los países nórdicos, ello fue motivado no solo por la política de la *New Public Management*, sino también por el modelo nórdico de descentralización que persigue aproximar las necesidades a los ciudadanos y a su participación democrática desde el ámbito local (Gairín, 2005).

Esta etapa aportó beneficios, con enfoques educativos más claros y mayor atención a los alumnos, pero también resultó en algunos aspectos negativa: con la introducción de la libre elección de escuela, las familias aventajadas fueron las principales beneficiarias. En esta fase, caracterizada por la competencia y las leyes de mercado como principios básicos, se fijaron claros objetivos, se descentralizó la gestión y se establecieron mecanismos de mercado, como incentivos para alcanzar mejores resultados. Sin embargo, ello desmotivó a los docentes y no mejoró la capacidad de los directores en las escuelas.

c) *La tercera vía de apoyo público y competición de mercado.* En esta vía, la intención era mejorar la provisión de servicios públicos mediante un equilibrio entre el interés público y las reglas del mercado. Esta etapa también está caracterizada por la nueva gestión pública. El nuevo enfoque consistió en ofrecer servicios públicos mediante una mayor participación del propio público y de las mismas profesiones orientadas a responder directamente a las demandas del mercado. El apoyo y la financiación a los servicios públicos, a las familias y la creación de redes para la mejora, pretendían que compensara la falta de motivación del modelo más autoritario (*top down*), prevalente en la etapa anterior. En este modelo, el Gobierno establece objetivos anuales (ya sean de progreso anual o *targets*), y tiene para sí la función de supervisión y de rendición de cuentas. Se extendió la publicación de resultados de las escuelas y se admitió la posibilidad de que los padres cambiaran a sus hijos de colegio, como mecanismo de respuesta. Para fortalecer la mejora, los profesionales de la educación podían contar con apoyo y crear redes de aprendizaje y de cambio, mientras que el público recibía más información sobre la calidad docente y los resultados.

Según Hargreaves y Shirley (2012), esta ortodoxia no dio los resultados esperados, o incluso no llegó a ponerse en marcha en muchos países, fundamentalmente porque no logró que la profesión docente encontrara la suficiente motivación y pasión por la educación, necesaria para educar a los alumnos. Pero también fracasó porque desde el Gobierno se continuó ejerciendo una presión o control excesivo.

d) *La cuarta vía:* Hargreaves y Shirley abogan por un modelo que combine algunos de los factores positivos de las distintas vías, que permitan desarrollar reformas educativas coherentes y significativas para aquellos que están inmersos en ellas (Hargreaves & Shirley, 2012, p. 122). En su modelo, tres ejes básicos operan en colaboración (Figura 4): 1) el Gobierno, estableciendo una visión común, dirigiendo y dando apoyo, 2) los profesionales, y 3) el público (padres y comunidades que rodean a los sistemas educativos). Mediante una teoría del cambio sostenible, los autores abogan por unificar los tres ejes, es decir, una política pública, con la participación de los profesionales y del público, alrededor de una «visión social y educativa de prosperidad, oportunidad y creatividad para alcanzar más inclusión y humanidad».

¿Qué función le dan a la dirección o liderazgo escolar en esta nueva vía? En su estrategia de reforma, los autores proponen una serie de principios y de medidas, así como varios «catalizadores de coherencia». Es en esta área donde proponen como base, la necesidad de invertir en liderazgo sostenible (además de integrar redes, ubicar la responsabilidad antes de la rendición de cuentas y la diferenciación y diversidad).



**Figura 4: Una visión de política educativa para la mejora con tres ejes**



Fuente: Hargreaves & Shirley (2012).

En su interpretación de la reforma del liderazgo, consideran que hasta recientemente, la política educativa centrada en el liderazgo había sido un *afterthought* o pensamiento posterior del cambio educativo. Generalmente, los directores de escuela no se habían tomado en consideración como parte de las reformas educativas. Durante los procesos de reforma, generalmente no se ofrecía a los directores de escuela más de una o dos reuniones, mientras que se esperaba que ellos prosiguieran por su cuenta la tarea de implementar o integrar las reformas. Los Gobiernos suelen diseñar reformas destinadas a las aulas, que no toman en consideración a los directores e incluso ni siquiera a los docentes. Asimismo, en muchos países, la formación que reciben los directores o los criterios que se tienen en cuenta para su certificación, suelen centrarse en conocimientos jurídicos, pero no en aspectos de mejora.

Ponen como ejemplo el estado de Florida, donde casi el 50% del contenido de los exámenes de directores de escuela se centra en el conocimiento y su adecuación a la legislación del estado. En España, este también ha sido el caso en los cursos ofrecidos para directores de escuela desde la reforma del 2006 (Bolívar, López, & Murillo, 2013). Con estos procesos formativos, centrados en el conocimiento de las reglas y normas, se está preparando a los directores para ser ejecutores, adecuados para engrosar la línea de producción, con más responsabilidad pero sin autonomía ni capacidad para ejercer el liderazgo.

Según el análisis de Hargreaves y Shirley (2012), no es habitual encontrar estrategias de desarrollo del liderazgo que se vinculen directamente a las de la reforma educativa. Y sin embargo, el cambio sin liderazgo no tiene posibilidades de ser duradero. Según Hargreaves y Shirley, «la agenda del liderazgo es la agenda del cambio», siendo dos caras de la misma moneda. El entorno de la reforma debe crear

las condiciones para que los directores de escuela no solo implementen normas externas, sino que también tengan la capacidad y flexibilidad de hacer cambios ellos mismos.

Cuando se comenzó a invertir en liderazgo durante la tercera vía, se plantearon nuevos programas de formación, pero dirigidos a nuevos directores y no a los que estaban en ejercicio. Según los autores, lo importante es una política que desarrolle el liderazgo sostenible, invirtiendo en capacidad y sucesión de forma dinámica e integrada, como parte de las grandes estrategias de cambio. Estos mecanismos del liderazgo compartido entre escuelas, docentes e instituciones no son más que una forma de conectar el liderazgo al cambio, y desarrollar docentes como agentes de la reforma que apoyan a otros, en lugar de dirigir a los directores a ejecutar los cambios impuestos por otros.

*Leadership is the afterthought of educational change. It's the cigarette that's smoked after the reform has been consummated – or at least, that's how it often seems* (Hargreaves & Shirley, 2009, p. 158).

Por un lado, Lindhal (2012), en su análisis de los determinantes del cambio de escuela, ha concluido que dirigir la reforma y la mejora significativa es un proceso difícil. Hay complejidades en las escuelas, en los procesos de cambio en sí mismos, así como en el papel del liderazgo. Las expectativas hacia el liderazgo para la mejora han sido excesivamente elevadas. Por otro lado, Gronn (1997) se refirió al «romance del liderazgo» (p. 277), sugiriendo la necesidad de ser cautos y no tener demasiadas expectativas acerca de los directores y sus logros (p. 281).

Por una parte, las teorías del cambio y de la mejora educativa han sido influyentes en la determinación de la función del liderazgo escolar como un determinante clave en la mejora, al ofrecer una visión desde una perspectiva global de mejora.

Por otra parte, también ha habido economistas de la educación que han examinado los elementos de la mejora educativa. Recientemente, Hanushek y Woessman (2013) hicieron un análisis de la investigación, así como de estudios empíricos, acerca de los factores de mejora. En su análisis del impacto de la descentralización y la autonomía escolar, una de sus conclusiones fue que solo cuando las escuelas y los sistemas educativos están bien gestionados, pueden tener un buen funcionamiento en contextos descentralizados. Si se da autonomía a instituciones que no están bien gestionadas, ello puede empeorar los resultados.

En general, se puede resumir que las teorías del cambio y de la mejora educativa han sido influyentes en la determinación de la función del liderazgo escolar como un determinante clave en la mejora, al ofrecer una visión desde una perspectiva global de mejora. Pero además, también han demostrado, como claramente apuntan Hargreaves y Shirley (2012), que en muchos países, no se ha reconocido la importancia que pueden tener y no se ha invertido suficientemente en desarrollar a los directores en las grandes estrategias de mejora.



### 2.3.3. Estudios sobre el liderazgo escolar y su impacto

Otro campo de investigación importante ha sido el que se ha centrado en el liderazgo escolar y en explicar el impacto del liderazgo o de la dirección escolar en la mejora educativa. A diferencia del grupo referido en el apartado anterior, en el que los investigadores de la mejora educativa se centraban en analizar los distintos factores que contribuyen a dicha mejora, esta investigación está dirigida al liderazgo escolar, analizando en detalle cuáles son las funciones concretas de los directores que contribuyen a mejorar los logros de las escuelas.

Muchas de estas investigaciones, las cuales han tenido lugar en la última década, demuestran que el liderazgo escolar es crucial para fortalecer los resultados escolares de los alumnos. Desde los primeros análisis, los cuales se orientaban a investigar la Administración educativa (*educational administration*) como un campo de estudio, se ha dado paso a estudios cuantitativos y cualitativos, primero en Estados Unidos y en países latinos después, para, por último, abrir paso a una investigación más comparada, hacia finales de los 90 y principios del siglo XXI (Glatte, 2014).

Hallinger (2014), en un valioso artículo, reúne los estudios realizados en las últimas décadas sobre los efectos del liderazgo escolar. Tras un análisis detallado de todos los artículos publicados sobre el liderazgo escolar en los últimos 52 años<sup>15</sup>, el autor identifica 38 estudios que han seguido procesos de investigación científica de calidad y que han definido el impacto de los directores de escuela sobre los resultados y la educación en general. Entre ellos destacan los de Hallinger y Heck (1998), Leithwood *et al.* (Leithwood, Seashore Louis, Anderson, & Wahlstrom, 2004), Leithwood y Jantzi (2005), Robinson *et al.* (Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009) o Witziers *et al.* (Witziers, Bosker, & Kruger, 2003), los cuales han tenido mucha influencia en la investigación y en el desarrollo de las políticas del liderazgo escolar en países como el Reino Unido, Australia o Estados Unidos.

Dentro de este conjunto de estudios, se ha profundizado acerca de las prácticas concretas que pueden utilizar los directores que pueden tener más influencia sobre los resultados. Varios estudios han demostrado el impacto en términos estadísticos y también han aclarado que la influencia de los directores es indirecta sobre los resultados:

- El estudio de Leithwood *et al.* (Leithwood, Day, Sammons, Harris, & Hopkins, 2006) define las funciones concretas que los directores pueden llevar a cabo para influir positivamente en el resultado de las escuelas. Su estudio proporciona una de las definiciones más claras de las prácticas del liderazgo asociadas a niveles de mejora de los resultados. En él, apunta a la función del director como el segundo factor, después de los docentes, que contribuye al aprendizaje de los alumnos en la escuela, suponiendo un impacto del 25% del

---

<sup>15</sup> Que han seguido un proceso de revisión de pares (*peer review*).

total de todos los efectos escolares, tras haber controlado el nivel de los estudiantes y el contexto sociocultural. Las tareas concretas del director serían: fijar los objetivos o metas, gestionar el programa educativo, desarrollar a las personas y rediseñar la organización.

- Viviane Robinson *et al.* (2009), de Nueva Zelanda, realizaron otro análisis sobre los estudios que miden la influencia de distintos tipos de prácticas del liderazgo en la mejora de la escuela. En dicho estudio, identificaron un conjunto de roles que son los que más contribuyen a mejorar los resultados de una escuela. Los efectos se midieron estadísticamente<sup>16</sup> y se listan a continuación de mayor a menor: promover y participar en la formación y desarrollo de los docentes (ES = 0,84); trabajar en la planificación, coordinación y evaluación de los docentes y el currículo (ES = 0,42); fijar objetivos y expectativas (ES = 0,42); gestionar recursos estratégicos (ES = 0,31), y asegurar un entorno ordenado y favorecedor al aprendizaje (ES = 0,27).

Otra perspectiva de análisis ha sido el estudio sobre el tipo de liderazgo ejercido. Dichos análisis han explorado, agrupado las tareas y definido el tipo de dirección según las mismas. Sheerens (2012, p. 132) lo resume en su estudio, el cual pone de manifiesto la diversidad y confusión por lo que a los conceptos se refiere y su uso entre los investigadores y *policy makers*:

- Dirección burocrática: se refiere al modelo clásico de la escuela como organización donde los directores son parte de la burocracia educativa. En estos modelos, los docentes pueden operar de forma autónoma y con poca supervisión. Según Weick (2001), los profesionales que operan con poca estructura están bien preparados para reaccionar a cambios en el entorno.
- Liderazgo pedagógico (*pedagogical leadership*), referido al trabajo de los directores centrado en el aprendizaje y la enseñanza.
- Liderazgo instructivo (*instructional leadership*), dirigido a procesos secundarios centrados en mejorar las estructuras organizativas, la cultura y los procesos de la escuela. Entre estos se incluye el desarrollo de objetivos, de un ambiente destinado a tareas de mejora y la gestión del proyecto educativo.
- Liderazgo distribuido (*distributed leadership*), se refiere según Sheerens a una distribución del liderazgo o liderazgo colectivo el cual, dependiendo de las distintas interpretaciones, puede entenderse como la función de los docentes, con autonomía profesional de los mismos, o como la colaboración entre docentes.

Este autor (Scheerens, 2012) ha hecho una importante revisión de la investigación, analizando la calidad de la misma, y ha alcanzado varias conclusiones importantes. Por una parte, los estudios muestran un efecto indirecto, que según su evaluación, es menor de lo que se propone en algunos artículos y que se debe, en general, a los modelos y la metodología utilizada. Por otra parte, también propone un modelo del

---

<sup>16</sup> Utilizando métodos estadísticos, encuentra un efecto estadístico entre 0 y 1. Según Cohen (1988), los efectos pequeños se encuentran con un  $r = 0,10$ , los efectos medianos con un  $r = 0,30$  y los efectos grandes se miden con un  $r = 0,50$  o más alto.

liderazgo que denomina «metacontrol» y que sugiere que, en condiciones normales, el liderazgo puede ser ligero e indirecto, construyéndose a partir del liderazgo distribuido u organizativo, sin dejar de mantener el control. El «metacontrol» sería el ejercicio del control por otros actores de la escuela (Scheerens, 2012, p. 146). Pero, lo más importante para esta tesis es que este autor propone la necesidad de utilizar los modelos del liderazgo como punto de partida de las reformas concretas del liderazgo y de la mejora educativa.

En el campo de la economía de la educación, un grupo importante de investigadores, entre los que se encuentra Erik Hanushek, han investigado la aportación del liderazgo al logro escolar. Un estudio concreto (Branch, Hanushek, & Rivkin, 2012) afirma que el impacto de la eficacia de los directores en la variación de resultados dentro de la escuela es sustancial<sup>17</sup>. Asimismo, una de sus conclusiones importantes es que los docentes afectan directamente a sus alumnos, mientras que los directores afectan e influyen a toda la escuela. Por ello, el impacto de mejorar la calidad de los directores de escuela puede ser mucho mayor que el impacto generado por la inversión en la mejora de la calidad docente. En su conclusión, sugieren el desarrollo de políticas para fortalecer el liderazgo escolar como vector clave en la mejora educativa.

Di Liberto *et al.* (Di Liberto, F., & Sulis, 2015) también han analizado el impacto de los directores de escuela en los resultados confirmando la conclusión de Hanushek *et al.* (Hanushek, Link, & Woessmann, 2013), acerca de la importancia de contar con buenos directores para poder dar autonomía a las escuelas en un marco de rendición de cuentas. Se trata del trinomio compuesto por autonomía-rendición de cuentas-liderazgo, el cual se ha revisado en el primer apartado de este capítulo.

Ello pone de manifiesto la importancia del contexto en el ejercicio del liderazgo. Bolívar *et al.* (Bolívar, López, & Murillo, 2013) estudian el liderazgo en su contexto como organización. Apuntan que el análisis sociológico de la enseñanza ha demostrado que las escuelas están «débilmente acopladas» o, lo que es lo mismo, que cada docente funciona independientemente en su aula, no existiendo la organización como conjunto. Si, como parece haber demostrado la evidencia, la mejora escolar depende de tener una cultura de cohesión escolar y de trabajo conjunto, «el liderazgo educativo y la configuración de la escuela como una comunidad profesional de aprendizaje, se consideran actualmente dos modos paralelos de articular la organización, que se pueden potenciar mutuamente, como muestra la conceptualización del liderazgo colectivo o distribuido. El liderazgo se constituye en clave para crear las condiciones institucionales que promuevan la eficacia de la organización escolar» (Bolívar, López, & Murillo, 2013, p. 20).

---

<sup>17</sup> El estudio encuentra que un aumento de una desviación estándar de eficacia de los directores de escuela plantea un aumento en el promedio de logro escolar de poco más del 0,1 de desviación estándar, una magnitud comparable a las estimaciones de la varianza dentro de la escuela de la calidad de profesor.

En su análisis del liderazgo, aclara también que los efectos del liderazgo dependen de varios factores, entre los cuales están las prácticas del liderazgo utilizadas, el liderazgo compartido o no y de las prioridades de la escuela. Asimismo, dependen también de la capacidad de tomar decisiones autónomas frente a la normativa de la Administración educativa. Bolívar reconoce barreras o situaciones estructurales que pueden impedir el ejercicio del liderazgo pedagógico, como son la falta de tiempo, las expectativas y las condiciones estructurales (Hallinger & Murphy, 2012), así como la falta de autonomía o la falta de apoyo normativo o cultural al ejercicio del liderazgo (Bolívar *et al.*, 2013, p. 30).

El contexto es pues importante para el ejercicio del liderazgo escolar, como ha puesto de evidencia la investigación. De los distintos estudios que se han preocupado en analizar cuáles son las prácticas específicas en las que los directores pueden variar en función del contexto que los rodea, el de Leithwood, Harris y Strauss (2011) muestra cómo los líderes de escuelas de alto rendimiento han utilizado un conjunto de prácticas que se relacionan con las diferentes etapas de crecimiento o el contexto de la escuela.

Sheerens también demuestra que hay distintos tipos de liderazgo y que estos se pueden distinguir en función de los contextos. A modo de ejemplo, en países donde hay tradición democrática y la cultura del liderazgo no es preponderante, como en los de cultura anglosajona, la cultura de la escuela suele estar presidida por un trabajo pedagógico de colaboración entre docentes, lo que se podría denominar como liderazgo distribuido (2012, p. 132). En países de tradición más burocrática y centralizada, los directores pueden tener una función más administrativa y representativa de la autoridad. En países más descentralizados, donde la autonomía de las escuelas es más pronunciada, el ejercicio del liderazgo puede ser más directo. Todo ello es clave para determinar el tipo de reforma de la función de los directores de escuela que pueda llevarse a cabo en distintos países y contextos culturales. Por una parte, determinará la adopción o no, de este tipo de reforma y, por otra parte, el rechazo o apoyo con que pueda contar la misma en caso de ser aplicada.

Dentro de todos estos estudios, se puede percibir que solamente algunos han incluido la dimensión de reformas dentro de sus estudios. Leithwood *et al.* (Leithwood, Seashore Louis, Anderson, & Wahlstrom, 2004) lo ponen de manifiesto pero no lo estudian. En el prólogo de una publicación que revisó la investigación, justificaba por qué era importante estudiar la investigación sobre el impacto escolar. Según los autores, si bien hay distintos tipos de reformas centradas en mejorar la enseñanza y el aprendizaje, para su éxito, todas ellas dependen de las motivaciones y habilidades de los directores y líderes. La probabilidad de éxito de cualquier reforma centrada en el aprendizaje es muy reducida, a menos que los directores y gestores locales respalden los propósitos de la misma y la prioricen. Según ellos, el liderazgo eficaz o efectivo es crítico para el éxito de las reformas educativas en general.

De todos estos estudios surgen varias conclusiones relevantes para esta tesis. Primero, se puede concluir que de entre la multitud de tareas de los directores, las que han demostrado tener el mayor impacto son aquellas enfocadas en el trabajo, apoyo y desarrollo de la calidad docente. Asimismo, los aspectos culturales, los distintos modelos del liderazgo y los diversos contextos tienen relación directa con la práctica del liderazgo, tanto en su capacidad como en sus actuaciones. Pero la revisión de la mayoría de estudios muestra que el análisis de los procesos de reforma, para que los directores de escuela pongan en práctica las funciones que más influyen en los resultados, no ha sido incluido. No obstante, la mayoría de los estudios sí que hacen referencia a las reformas, bien sea en sus resultados al explorar las implicaciones de sus estudios o bien sirven para justificar la inversión en directores de escuela. Según Leithwood *et al.* (Leithwood, Seashore Louis, Anderson, & Wahlstrom, 2004), los directores son el puente entre las reformas y su eficacia en las escuelas.

#### 2.3.4. Estudios comparados de políticas del liderazgo escolar

Otra categoría que se ha incluido es la de los estudios comparados de política del liderazgo escolar, donde existen de varios tipos y han seguido distintas metodologías. Se ha optado por separar estos estudios de la categoría de política de educación porque la mayoría de ellos son concretos de países o comparados, y han sido llevados a cabo por organizaciones internacionales o académicos especialistas en algún aspecto del liderazgo escolar fuera de la rama de la política de educación.

Uno de los primeros estudios comparados acerca de las políticas del liderazgo escolar se realizó en 2008 en la OCDE. Analizaba la evidencia y comparaba las prácticas de los directores de escuela en veintidós sistemas educativos, y proponía una serie de recomendaciones de política educativa con el objetivo de profesionalizar el liderazgo escolar (Pont, Nusche, & Moorman, *Improving school leadership Vol 1: Policies and practices*, 2008). Este estudio analizó las prácticas del liderazgo desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa, explorando los cambios que está experimentando la profesión en los países de la OCDE. Como conclusión, propuso una serie de recomendaciones de políticas del liderazgo escolar:

- Redefinir las responsabilidades de los directores de escuela centradas en la mejora: otorgar mayor autonomía con apoyo adecuado; redefinir los roles para centrarse en el apoyo y desarrollo de la calidad docente como primer eje; fijar metas, evaluarlas y aplicar el criterio de rendición de cuentas; administrar los recursos financieros y encargarse de la gestión de recursos humanos y colaboración con el entorno.
- Distribuir el liderazgo escolar para que no se concentre en una sola persona, sino que se reconozcan las distintas funciones y las personas que se involucran en el proceso, incluidos los consejos escolares y su apropiada formación.
- Desarrollar el liderazgo mediante programas de formación inicial, *mentoring* y de formación continua a lo largo de la práctica.

- Hacer del liderazgo escolar una profesión atractiva, profesionalizando la selección, adecuando los salarios a la práctica, reconociendo las organizaciones profesionales y ofreciendo apoyo en el desarrollo de una carrera profesional (Pont, Nusche, & Moorman, 2008, p. 13).

Varios estudios elaborados desde distintas perspectivas internacionales han profundizado en el tema. Por un lado, como parte de los trabajos llevados a cabo por la UNESCO dentro del proyecto destinado a lograr la educación para todos, se elaboró un informe sobre el liderazgo escolar cuyo objetivo era resaltar la función decisiva del liderazgo escolar que podría adoptarse en el marco del desarrollo mundial después del 2015, enfatizando su relevancia como política educativa (Vaillant, 2015). Otros estudios dirigidos a la formación de los directores de escuela (Hubber, 2010) ofrecen una serie de artículos comparados acerca de la práctica y la política del liderazgo centrado en la formación inicial de los directores. El estudio de Normore (2010) también analiza la formación de los directores de escuela desde una perspectiva global.

Por otro lado, una serie de estudios han comparado políticas diversas de formación y también el ejercicio del liderazgo escolar. Por citar alguno, Magno (2014) se centra en el análisis de las reformas adoptadas en varios sistemas educativos como estudios de caso, que le permitan estudiar la globalización de la política del liderazgo escolar. Valle (Valle & Martínez, 2010) también hace una interpretación acerca de la globalización y del surgimiento de un modelo del liderazgo más allá de las fronteras nacionales. Otro estudio más concreto se centra en el análisis de las prácticas de los directores de escuela mediante la comparación internacional (International Successful School Principalship Project –ISSPP–), en el que se han analizado las prácticas de formación de directores en los siete países participantes (Ylimaki & Jacobson, 2013).

Otra dimensión del estudio de las reformas del liderazgo escolar ha sido el análisis a propósito de su puesta en marcha en distintos países. Gunter y Forrester (2009), por ejemplo, han revisado el proceso de implementación de políticas del liderazgo escolar en Inglaterra durante los diez años de Gobierno laborista, y concluyen que la inversión en liderazgo escolar se ha utilizado como un instrumento que permite introducir reformas más radicales.

Roach *et al.* (Roach, Smith, & Boutin, 2010) han analizado las políticas del liderazgo adoptadas en todos los estados de Estados Unidos bajo un marco analítico interesante. Sugieren que se ha definido un sistema del liderazgo coherente, con la explicación de estándares de prácticas de dirección, la aprobación de programas de formación inicial de directores, la evaluación, la aceptación de licencias para ejercer la dirección, el *mentoring* y la inducción, la formación continua y la renovación de las licencias (*licensure*). Tras analizar la adopción de estas medidas en los cincuenta estados que integran los Estados Unidos de América, concluyen que este marco que definen los investigadores se ha utilizado en dichos estados como el modelo



prevalente y de conformidad (isomorfismo), no dejando espacio para otros paradigmas de desarrollo del liderazgo.

Verger (2014), anteriormente citado, analiza la puesta en marcha de políticas de autonomía y liderazgo escolar en Cataluña, siguiendo una interpretación de cómo los preceptos de la NPM se han implementado en este contexto.

Más recientemente, se ha realizado un estudio comparado de la investigación del liderazgo escolar en veinticuatro países (Arlestig, Day, & Johansson, 2016). Este estudio muestra la importancia del liderazgo escolar, las diferencias y similitudes en las prácticas y la diversidad incluso dentro de distintos países. El informe apunta a la complejidad de la Administración educativa y la necesidad de utilizar métodos cuantitativos y cualitativos para comprenderla. Los estudios cualitativos pueden ofrecer una mayor comprensión de las prácticas, las relaciones, la motivación, la cultura, la identidad, etc. Pero los estudios cuantitativos también pueden lograr que sea un área emergente de estudio y darle legitimidad así como datos que permitan su desarrollo.

Los autores concluyen varios puntos relevantes para esta tesis. Tras un análisis de la investigación del liderazgo escolar en veinticuatro países, apuntan:

- Hay una gran variedad de prácticas del liderazgo, las cuales dependen del contexto y del grado de desarrollo, pero que son importantes en todos los países.
- El campo está dominado por estudios cualitativos. Los autores sugieren que la inclusión de otras disciplinas académicas, como la ciencia política, la historia o la sociología abrirían un espacio de investigación que permitiría un mejor entendimiento de la dirección escolar (p. 8). Asimismo, se requiere más investigación y, en concreto, de la cuantitativa comparada para comprender la práctica.
- Los autores de los distintos capítulos nacionales de la investigación del liderazgo escolar apuntan a que este tipo de investigación no está bastante financiada y es insuficiente en comparación con el resto de la investigación publicada en inglés, y concluyen en su sinopsis que es necesaria más investigación comparada para fortalecer la calidad del liderazgo escolar.

Las conclusiones de todos estos estudios se consideran relevantes para la tesis. Por un lado, apuntan a políticas claras y concretas, ofreciendo definiciones y descripciones de las mismas. Por otro lado, brindan interpretaciones acerca de los distintos factores que pueden influir en su puesta en marcha, así como de los procesos de reforma en sí. Por último, también destacan lo recientes que son la mayoría de estos análisis.

## 2.4. Discusión del análisis

El análisis sistemático de la investigación, para analizar cómo distintos autores tratan el liderazgo escolar como vector de reforma educativa desde una perspectiva multidisciplinar, ofrece conclusiones que pueden ser relevantes en tres áreas concretas: en cuanto al liderazgo escolar y su investigación; acerca de la

investigación de la reforma educativa, y sobre la multiplicidad de metodologías de investigación. Asimismo, muestra que es un tema reciente, con la mayor parte del análisis realizado a partir de principios del siglo XXI.

#### 2.4.1. La investigación de la reforma del liderazgo escolar

##### *Un eje básico, tanto como objeto o sujeto de la reforma educativa*

Por una parte, no se encuentra un campo teórico claro que vincule empíricamente el liderazgo escolar con la reforma educativa. Existen varios campos de investigación que lo tratan de forma directa o indirecta:

- Una visión más amplia de la política educativa y sus tendencias incluye el análisis del liderazgo escolar como política educativa. En esta área se pueden reconocer el análisis de procesos de reforma o las peticiones de incrementar la investigación.
- La investigación sobre la mejora educativa y la participación del liderazgo en la misma. Este campo de investigación analiza la mejora escolar y los distintos factores que contribuyen en ella, y puede, en consecuencia, incorporar en sus modelos el análisis del liderazgo escolar y también abarcar las políticas o procesos de reformas propiamente dichas.
- La investigación sobre el liderazgo escolar, su impacto y sus prácticas. Si bien este análisis no se centra en la política educativa y la reforma, los estudios pueden analizar u ofrecer conclusiones acerca de la importancia de los procesos de reforma.
- El análisis comparado de las políticas del liderazgo escolar. En este campo se reconocen una serie de estudios e informes que presentan conclusiones relevantes acerca del tipo de reformas que se pueden llevar o se están llevando a cabo en distintos países, pero no existen análisis comparados de los procesos de adopción de reformas.

Por un lado, en las distintas categorías, no se hallan respuestas consolidadas y comparadas, excepto algunos estudios de caso concretos en ciertos países. Tampoco existe un análisis sistemático de los factores que pueden influir en las reformas del liderazgo escolar. No obstante, sí se descubren convergencias en los distintos campos de investigación que pueden dar respuesta a la pregunta que explora esta tesis: ¿Qué factores pueden contribuir a la reforma del liderazgo escolar?

- Hay convergencia en la investigación que sugiere que la reforma del liderazgo escolar responde a tendencias generales de política educativa, especialmente a los cambios introducidos en los últimos veinte años: descentralización y autonomía, enfoque dirigido a los resultados de las escuelas y la rendición de cuentas. En la mayoría de los campos de investigación, el tema del cambio de función del liderazgo escolar ha sido analizado en cuanto a la transformación del rol del director de mero gestor a líder. Esta transformación ha sido objeto de crítica o bien ha sido vista como una pieza clave del cambio, tanto como objeto central de la reforma como parte integrante de reformas más amplias.
- La mayoría de los autores coinciden en la necesidad de invertir en el liderazgo escolar, si bien ofrecen distintas perspectivas para esta inversión.



En el campo del cambio educativo, lo incluyen como factor fundamental para el éxito de las reformas educativas. En el campo de la política educativa, como factor y actor de reformas, bien como vector de la ideología dominante o como actor independiente que gestiona las reformas según su modo de ver los procesos.

- El liderazgo escolar se percibe tanto como objeto de la reforma educativa como sujeto de la misma. En cierta medida, porque las reformas educativas no llegan a las escuelas si no hay directores que las implementen, pero también porque las reformas parecen no haber incluido a los directores de escuela como objeto de las mismas sino más bien como ejecutores.
- Una parte importante de la investigación sobre dirección y liderazgo escolar, se centra en cómo los directores se enfrentan y responden a los distintos cambios educativos: el uso de datos, una mayor autonomía, la evaluación de docentes o la rendición de cuentas. Muchos de estos estudios son etnográficos y se realizaron en colegios concretos, o bien se llevaron a cabo mediante encuestas a directores de escuelas, limitándose a una pequeña muestra de individuos o instituciones en algunos países o contextos.
- La dimensión comparada de políticas del liderazgo escolar. Algunos estudios internacionales han explorado el ámbito desde una perspectiva amplia y comparada, si bien esta visión puede estar sesgada. Varias organizaciones internacionales han analizado el liderazgo escolar y lo fomentan como una importante política educativa. El estudio de la OCDE (Pont, Nusche, & Moorman, 2008), varios estudios y declaraciones de la Unión Europea y el recientemente publicado por la UNESCO (Vaillant, 2015) muestran la dimensión internacional del tema. También varios investigadores han realizado estudios comparados sobre la formación inicial de los directores de escuela (Hubber, 2010).

Por otro lado, no se encuentra ninguna convergencia en cuanto al marco metodológico de lo que suponen las políticas de mejora del liderazgo escolar, a excepción de estudios separados que analizan aspectos individuales de la práctica de la dirección escolar o de estudios de políticas concretas de dirección escolar como los estándares, la evaluación o la política aplicada en algunos países.

#### **2.4.2. Análisis de los procesos de reforma del liderazgo escolar**

##### *Un campo de investigación ecléctico en proceso de consolidación*

La búsqueda de métodos de investigación para una tesis sobre la reforma de la política educativa en un área concreta, como es el liderazgo escolar, ha dado su fruto. Tras el análisis multidisciplinar, surgen conclusiones relevantes y útiles para la exploración en un área relativamente nueva y multidisciplinar. Por una parte, las conclusiones acerca de los determinantes de las reformas del liderazgo escolar pueden ofrecer algunas lecciones para el estudio de los procesos de reforma de la política educativa en general. Por otra parte, las políticas educativas concretas son fruto y parte de las tendencias generales. El liderazgo escolar es parte de las reformas más amplias de educación y asimismo un factor importante para el éxito de las reformas.

Para su análisis, se encuentra un amplio abanico de marcos conceptuales y teorías de procesos de formación de la política educativa. Como expone Heck (2004, p. 315), el campo ha sido «un barco en busca de un destino» en cuanto al enfoque y no ha sido hasta muy recientemente, que han empezado a proponerse marcos de investigación para las reformas del liderazgo escolar, como son la propuesta de Diem y Young (Diem & Young, 2015), que plantea utilizar el *critical policy analisis* como marco metodológico, o la de Bell y Stevenson (Bell & Stevenson, 2015), que plantean utilizar su marco teórico para analizar la puesta en marcha de estas reformas concretas. Así pues, dentro del campo de esta investigación, la cual, de forma paulatina en los últimos años, empieza a configurarse como relevante para ser analizado, se encuentra cada vez más espacio para contribuir y aplicar métodos científicos. Una de las conclusiones que surge de la investigación acerca de la reforma del liderazgo escolar, es que no se puede separar el contenido de los procesos de reforma. La mayoría de los autores analizan las reformas como parte de un examen más amplio del liderazgo escolar, bien sea midiendo su impacto, o como objeto o sujeto de la reforma.

Para el análisis de reformas del liderazgo escolar, el marco analítico que se puede aplicar es uno de política pública aplicado a la educación. Pero hace falta reconocer las complejidades de la política educativa, que refleja en gran medida el contexto. Por ello, es importante que el modelo incluya y reconozca el entorno que rodea la política educativa, además de analizar a los distintos actores y procesos de la reforma.

#### 2.4.3. Los métodos de investigación de reformas

##### *Métodos cualitativos, basados en estudios de caso y documentales*

El análisis de cómo los distintos autores han realizado estudios acerca de la reforma del liderazgo escolar, apunta a una multiplicidad de métodos, primordialmente cualitativos. Los métodos podrían sistematizarse como se expone a continuación:

- Estudios de caso, tanto de directores como de escuelas y zonas geográficas. La mayoría se han llevado a cabo mediante entrevistas, si bien también existen estudios basados en la observación directa de las escuelas o aulas. Estos estudios de caso suelen ser limitados en cuanto al número de participantes, por lo que su representatividad internacional puede ser limitada.
- Narrativas de expertos en la formación de política educativa, que combinan resultados de investigación con la experiencia propia. Este sería el caso de Fullan (2009) o Hargreaves (Hargreaves & Fullan, 2012; Hargreaves & Shirley, 2012). Muchos de ellos han empleado métodos cualitativos de investigación histórica, un tipo de investigación de la política pública utilizado con regularidad. Se trataría de algo parecido a un estudio de caso dirigido al pasado.
- Investigación e interpretación de documentación principalmente centrada en reformas concretas, como en el caso de Cataluña, Estados Unidos o Inglaterra

que hemos comentado anteriormente (Roach, Smith, & Boutin, 2010; Gunter & Forrester, 2009; Verger & Curran, 2014).

- Búsquedas bibliográficas (metaanálisis), que permiten una búsqueda y un análisis exhaustivo de los principales artículos que han desarrollado un tema.

El uso de metodologías de investigación cuantitativas no es común en el análisis de reformas, pero sin embargo sí ha sido utilizado para medir el impacto de los directores sobre los resultados escolares. La dificultad de encontrar bases de datos con suficiente representatividad de casos limita el potencial de esta metodología.

Por último, para la medición del impacto no se han encontrado métodos multinivel que cubran el análisis de la investigación de la política pública. La falta de datos comparados en cuanto a política y reforma educativa puede ser una de las causas.

## 2.5. Recapitulación

Todas estas conclusiones acerca de las convergencias y carencias en la investigación de la reforma del liderazgo escolar, abren vías de investigación para esta tesis.

- La investigación confirma la importancia de la función de la dirección o del liderazgo escolar como vector de política educativa. El campo continúa abierto a la investigación y a la consolidación de teorías y aspectos metodológicos en varios ámbitos.
- La reforma del liderazgo escolar como eje de investigación no se ha afirmado y permite una exploración más detallada desde el punto de vista de la comparación sobre los procesos y contenidos de las reformas del liderazgo escolar. Las conclusiones pueden ser útiles tanto para la investigación acerca del liderazgo escolar, como para la de política educativa.
- No se encuentra un marco teórico concreto que se utilice de forma mayoritaria en la investigación para el análisis de procesos concretos de reforma educativa. Dado que los marcos conceptuales ofrecen una combinación de factores y procesos de formación de la política educativa, para el análisis concreto de las reformas del liderazgo escolar se puede proceder a un análisis multinivel que examine dos aspectos básicos de las reformas: el contenido de las del liderazgo escolar, utilizando la investigación de la documentación, complementado con investigación que explore los procesos de reforma del liderazgo escolar.
- En los estudios de políticas del liderazgo escolar, se encuentran análisis limitados de algunos procesos de reforma y alguna referencia a los actores involucrados.

Para responder a estas cuestiones, se puede formular una pregunta que sea el eje central del análisis de esta tesis: ¿Cuáles son los factores que influyen en la adopción de reformas del liderazgo escolar? A través de esta pregunta, se pueden analizar los procesos y también las razones que han llevado a llegar a tomar estas decisiones.



## **Chapter 3. Research questions, theoretical framework and methodological approach**

The objective of this chapter is to develop a theoretical framework to analyse the factors that influence the adoption of school leadership reforms across OECD countries. It develops a school leadership reform theoretical framework grounded on political science and public policy making (Sabatier & Weible, 2014) and school leadership (Bell & Stevenson, 2015) theoretical frameworks. It then explores the methodology to test the model, selecting mixed methods analysis as the most suitable approach. It aims to contribute findings to the research on the politics of school leadership reform or to the study of education policy reform from a political science perspective.

Two premises underpin this chapter. On one hand, school leadership as a policy does not appear to be supported in practice as it is in theory given, the evidence on its positive and indirect influence on student outcomes (Branch, Hanushek, & Rivkin, 2012; Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009; Hallinger, 2014). A recent OECD survey showed that of the education policy reforms adopted by OECD countries only 2.8% were focused on school leadership (OECD, 2015). On the other hand, the comparative research on the adoption of school leadership policy reforms is limited and lacks systematic analysis, as shown in Chapter 2. This chapter develops the analytical framework to undertake research to clarify this question.

The chapter is organized as follows: the introduction presents the rationale behind the chapter. Section 2 defines and develops a conceptual framework on school leadership reform or change. Section 3 describes the methodology used to develop the analysis. The chapter concludes with an overview of the main findings.

### **3.1. Why study school leadership reforms?**

In the process of school improvement, there is increasing empirical and international evidence that after teachers, the role of school leadership is key in establishing the environment for effective teaching and learning, leading schools and collaborating with and supporting teachers and the school community (Hattie, 2015; Leithwood & Louis, 2011; Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009; Hallinger, 2014). In addition, looking at the reform possibilities, investing in school leadership appears to be an efficient and effective policy investment, as they amount to a relatively small number in comparison to teachers, and their multiplication effect is large, as they exercise an indirect effect in schooling, in teachers, students and the educational community.

However, the school leadership profession appears to be moving slowly, and policy reforms targeting this position do not appear to be a priority. School leaders often do not receive enough specific training or support to exercise a position that has been evolving in the past 15 to 20 years from administrative towards a professional instruction focus (Robinson V., 2011). School leaders increasingly face

accountability for school results, greater autonomy, changing social and economic conditions, the introduction of ICTs or the overload of reforms they have to enact (Pont, Nusche, & Moorman, 2008). It would seem that governments would have had to introduce reforms or policies to support and develop these key education staff as part of broader education reform agendas. Yet, of the education policies implemented in the past 8 years across OECD countries, only 3% were directed towards school leaders (OECD, 2015). The factors that make these reforms happen have not been clarified by the literature. Developing and testing a model of change in school leadership policy can contribute to enrich knowledge in this field.

As reviewed in Chapter 2, much of the analysis on school leadership policy has been undertaken from the education sciences, education policy or school leadership perspective and has focused on its role and evolution in education systems, and its contribution to school improvement and better education outcomes. There have been recent efforts in comparative analysis of school leadership policy (Arlestig, Day, & Johansson, 2016; Hubber, 2010; Normore, 2010; Ylimaki & Jacobson, 2013; Pont, Nusche, & Moorman, 2008); but these have not systematically analysed the policy making process itself to enrich the international knowledge base on the factors that contribute to school leadership reform. In 2015, researchers are calling for research to delve further into the area of school leadership policy making as a way to move the field forward (Arlestig, Day, & Johansson, 2016; Diem & Young, 2015).

A comparative analysis of school leadership policy reform can improve the knowledge of possible reasons behind the implementation of these types of policies and enhance the research and knowledge base. According to Heck (2004), there is no one comprehensive method for education policy research and different designs are appropriate for empirical policy-related research<sup>18</sup>, with their benefits and limitations. To analyse school leadership reform across countries, either case studies or quantitative analysis can be possible options. The literature review presented in chapter 2 has shown that school leadership is quite an interdisciplinary field, analysed from different schools of thought including education sciences, sociology of education, economics of education, school change or comparative education policy. Most of the research uses case studies as the primary research approach in education policy research, either at individual school system level or country level, but there have been few comparative and systematic studies.

### **3.1.1. A theoretical framework to analyse school leadership reforms**

To understand whether there are factors that influence school leadership reforms it is necessary to develop a conceptual or theoretical framework that defines the

---

<sup>18</sup> These can be grouped into non experimental (as there is no manipulation or assignment to control groups), experimental and quasi experimental designs, case studies and historical analysis.

different parameters around school leadership and to find the methodology to test the theoretical framework. The main question to answer is whether education policy change (referring to school leadership change or policies targeting change in the role, training, working conditions of other factors affecting school leadership) has happened and whether and what may be the factors that may have influenced this change.

What do we mean by school leadership reform? It refers to actions taken to reform the role, training, working conditions or support to school leaders (or future school leaders). It can include different measures, such as establishing concrete training requirements, defining clearly the role and responsibilities of school leaders, shaping the conditions for their work practices, or their work conditions, such as salaries, professional development or evaluations (Pont, Nusche, & Moorman, 2008) (Arlestig, Day, & Johansson, 2016; Magno, 2014).

Up to the present, there have been limited efforts to develop and test theories on elements which shape school leadership reform (the determinants of school leadership reform). A recent article by Bell and Stevenson (2015) suggests applying their previously developed model to the study of school leadership reform. Their article however suggests using the model to focus on how they become actors of reforms rather than the school leadership reform process itself. Besides this, the literature review conducted in chapter 2 does not show any concrete development or use of theories on this issue. Instead, it shows the multidisciplinary study of the topic of school leadership reform.

The next section develops a theoretical framework on school leadership reform building on two strands of work: the policy making process and education policy literature.

### **3.2. Scoping research frameworks that analyse policy reforms**

Different approaches are possible to analyse education policy reform. Education is a multidisciplinary research field, that is analysed from a range of perspectives, such as political science, public policy, education sciences or economics of education. Some suggest that this broad perspective is “not universally appreciated...This multidisciplinary perspective results in challenges in having clear disciplinary characteristics such as distinct theoretical traditions, relatively codified knowledge and styles of communication” (Enders, 2011). This is one of the challenges to the current research on school leadership reform. It has been reviewed under many different schools of thought and theoretical approaches, as shown in Chapter 2 of this thesis, and there appears to be lack of consistency in the research (Diem & Young, 2015), as well as on the frameworks for study.

From the different policy analytical frameworks, is there one which can be suitable to analyse school leadership reforms? In fact, this is already a challenge, as there is no general consensus on education policy theories and frameworks and much



research on education policy making borrows analytical frameworks from the broader political science or policy making field. It is necessary to explore different research paradigms to find a theory or analytical framework for this thesis.

### 3.2.1. Public policy making

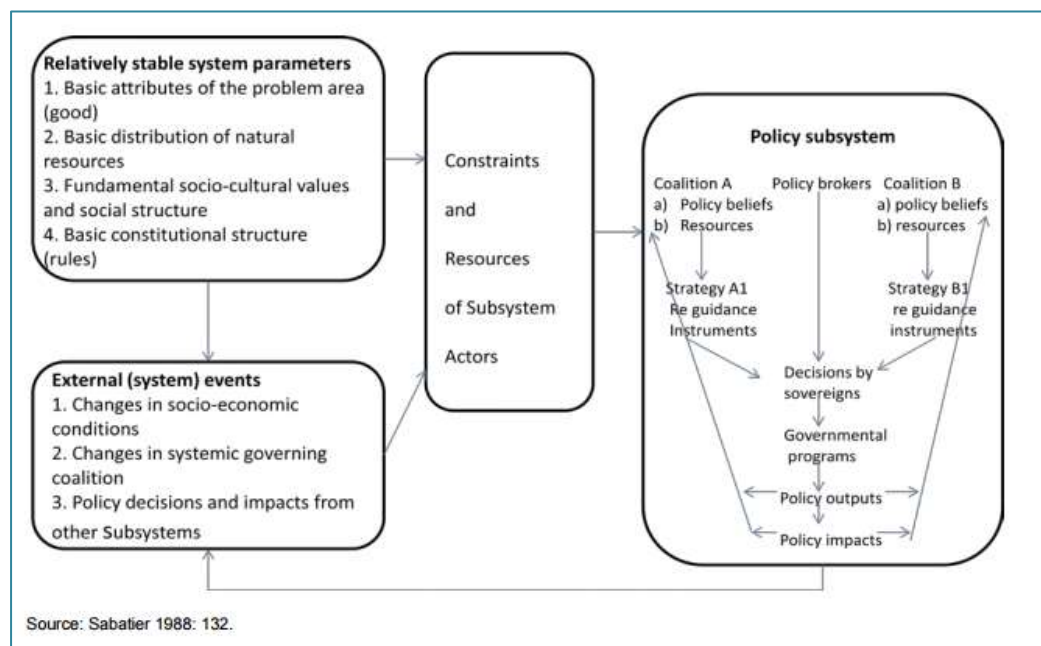
In the field of public policy making, a range of authors have studied the policy process and factors that contribute to successful reform, whether in terms of the process or of the outcomes of the reform itself.

On one hand, there are general theories of policy change, which have been reviewed periodically by Sabatier (Sabatier P. , 2007; Sabatier & Weible, 2014). These theories review the different factors that contribute and shape reform, throughout the whole reform process. Some suggest that there is a linear approach to education policy making (Schlager, 2007), while more recently different theories have proposed that the policy process is complex and does not happen in a linear fashion but is rather a combination of factors and involve institutions, people, politics and timing. Among the more popular of these theories are Advocacy Coalition Frameworks (ACF), diffusion theory or John Kingdon's agenda setting, which aim to provide a rational explanation of the policy process. Even the author of ACF Sabatier (Sabatier & Weible, 2014) agrees that many of these are not clear and revisits the different theories or frameworks periodically with the aim to upgrade and clarify the field.

According to Sabatier's advocacy coalition framework (ACF), policy change occurs through interactions between external changes or shocks to the political system and the success of ideas in coalitions.

His model is composed of several parts, shown in Figura 5. Relatively stable system parameters (these can be within and outside the sub-system) influence external system events. Both of these impact the constraints and resources of sub-system actors. The policy sub-system is composed of different advocacy coalitions who have their own beliefs, resources, and strategies. Policy brokers are concerned with keeping the level of political conflict within acceptable limits and reaching some reasonable solution to the problem (Sabatier P., 1999). The decisions by policy-makers influence governmental programmes and affect policy outputs as well as policy impacts. Feedback effects are strongly present in the policy subsystem. The ACF has been designed especially for policy areas characterized by high goal conflict, high technical uncertainty about the nature and causes of the problem, and a large number of actors from multiple levels of government.

**Figura 5: Advocacy Coalition Framework Theory**



Sabatier’s framework defines a set of parameters: attributes of the system, which can be considered as external contextual attributes or factors; external events, in terms of changes and policy contextual factors; and policy subsystems, processes and actors, including policy brokers and coalitions that interact and come together within the policy subsystem to make the reform happen at a point in time.

How could this be applied to the study of school leadership reforms? It would require analyzing the external context to education policy making, in terms of economic and socio-demographic context, the political context, the education system structure at a point in time, and the education policy parallel processes that may be occurring, in addition to actions by “policy brokers” and other coalitions that may occur.

Another relevant policy making theory is John Kingdon’s agenda setting, which defines three streams that require alignment for an issue to be handled in public policy (Kingdon, 1995):

- Problem stream: The situation needs to be recognized or perceived as an important issue and problem that is pressing
- Policy stream: There need to be policy alternatives or proposals that are responding to the challenge
- Political stream: are those involved in politics willing to make a policy reform in this area?

These three areas function separately, except when a specific “window of opportunity” opens and policy entrepreneurs bring together the different streams, which can then result in policy change (Sabatier P. , 2007). This theory has been developed building on analysis of the United States policy making process, but has been applied under different reform settings internationally.



### 3.2.2. Political science

Education has not been a field of study within the field of political science until recently. In 2009, a seminal study on the topic (Jacobi, Martens, & Wolf, 2009) presented one of the first efforts to analyse education policy from a political science perspective. They state that it was spread throughout many disciplines, including its role in responding to broader social policy issues or in terms of politics but it is in its “infancy in terms of becoming a policy field in its own right (p. 4)”. The authors pointed to the fact that education policy had been a neglected field, and had recently been “discovered” for two reasons: it has become an important topic in the political agendas of countries, due to the increase in the importance of education and skills for the knowledge economy and competitiveness, as well as for integration in light of migration and globalization, resulting in education becoming a sub topic within political science.

It also reflects the general shift from government to governance, referring to the shift from political steering as a hierarchical regulation by command to the change in politics and policy making, which includes a larger set of actors across different spectrums (Jacobi, Martens, & Wolf, 2009, pp. 7-8). Governance refers to “a very specific, state-centered model of social and political organization, defined as a multitude of formal or informal steering and coordination mechanisms to make demands, frame goals, issue directives, pursue policies and generate compliance (Jacobi, Martens, & Wolf, 2009).

Jacobi *et al.* suggest approaching education policy making from a governance perspective as the appropriate angle for political science. The question is not about whether to promote education, but rather how to govern it, linking the subject to questions of political action and state activity (p. 7). Using this framework of analysis, the questions focus on how education reflects the broader political shift from government to governance, and the transformation of the state and the political role of the nation state. In this new governance, national governments are adjusting, and the inclusion of new actors or reform of existing ones in this new dynamic, or the diffusion and decentralization of political authority imply changes to adapt education systems.

They suggest the theoretical framework on governance developed by Kooiman (2000) as a relevant frame of analysis to understand education policy. It defines three levels of government: meta or third order level, in relation to the type of state and its characterization, whether a welfare state or more market driven. The second-order level of governing refers to institution building, or where the responsibility for education lays. It may have been transferred to local government, to schools and individuals (principals, teachers, pupils and parents) and to the market in some countries (through school choice or new schools). In education, previously defined state run regulatory systems with strict regulation for curriculum content, student pupil number and resources has moved to decentralised, goal

oriented results driven education system. A first order governing refers to the introduction of policies and programmes. Policies have focused on curriculum and increased evaluation of outcomes, as well as creating evaluation structures and frameworks that modify and adapt the role of the state in this new complex governance.

Overall, this change represents a shift from government to governance: an increase in evaluation institutions, regulation of schools, and quality assurance is a way in which countries are exerting a change in governance and the national power. There is less direct control, but a central regulating function. The state presence has changed and is finding new more indirect steering methods. In this shift, evaluation becomes a key tool for assuring quality (Simola, Rinne, & Kivirauma, 2002). This shift in focus is portrayed by a focus on the outcomes of education through soft forms of steering. It has also resulted in an increased use of evaluation and quality control or what has been called accountability. Internal or self-evaluation methods where schools regulate themselves in line with centrally devised guidelines appears to be particularly effective (Hudson, 2007, p. 67).

In this view of governance, the way leadership in schools is changing can reflect the way the state considers “middle level leadership” within broader governance arrangements. School leaders need to be in the middle of this complexity and deliver accountability. From this theoretical framework, there is agreement that the shift from government to governance has resulted in a change in the actors and their role within education systems. Thus reforms in school leadership towards enhancing their capacity and shifting their role reflect their new responsibilities within this governance reorganization.

Building on Jacobi *et al.* study, Busenmeyer and Trampusch (2011) have reviewed in depth the scholarly study of education policy from a comparative political science perspective. They suggest that interest has burgeoned in the past 10 years, with a particular focus on comparative public policy and political economy. Among the topics covered are historical and political foundations of education systems, determinants of education policies in terms of public policy, or politics and institutions as well as the internationalisation of education. An important path for research has been the Varieties of Capitalism theory, which distinguishes growth models and patterns in terms of skills formation structures in countries, which has also spawned interest in education systems.

One useful framework for analysis is that of comparative public policy, which is interested in describing and explaining differences in policy output and outcomes across countries. Heidenheimer *et al.* define how ‘comparative public policy is the study of how, why, and to what effect different governments pursue particular courses of action or inaction’ (Heidenheimer, Hecllo, & Teich Adams, 1990). Rather than explaining the effects of education policies on social or economic outcomes,

comparative public policy focuses on explaining which political, institutional or socio-economic factors determine the output of the policy-making system.

An emerging literature on the political, institutional and socio-economic determinants of policy output in education is also looking not at the causes of differences in education systems but on the impact of independent variables on education policy output ('effects-of-causes' approach, cf. (Mahoney, 2010) in (Busemeyer & Trampusch, 2011)). A significant part of this literature uses quantitative methods and large-N research designs, sometimes combined with qualitative case studies. These models or frameworks may be applicable to understand school leadership reforms. What are the political, institutional or socioeconomic determinants of concrete policy outputs? For this question to be responded to in terms of school leadership, other education policies need to be included or considered as institutional determinants in the analysis.

Busemeyer and Trampusch also suggest that there is less focus on comparative education policy output from a qualitative perspective (2011). In comparative education sciences there is empirical material, but the focus is on describing differences between systems rather than explaining them, and there are frameworks from sociology, organisation theory or management studies, or education sciences, but not from political science. Comparative education science and sociology are more interested in the effects of education policies on social outcomes rather than the political and institutional factors that explain. The effort for this thesis is to look into the institutional factors that can contribute to explain, rather than the effects of the reform, which require additional and different type of analysis.

### 3.2.3. Political economy of reform

Another theory of policy change has been analysed through the political economy of reform literature, which focuses on economic and structural changes. This literature aims to answer to the question why politicians do reform or not, as there appears to be resistance to reforms generally – especially to structural reforms. The political economy of reform reviews factors that can be obstacles that need to be surmounted for reform to take place.

More concretely, the political economy of reform can be described as the way in which political and institutional factors influence the design, decision-making process, adoption and implementation of reforms. It refers to the determinants that mediate between policy design and its implementation. Taking into consideration these factors can contribute to the effective realisation of policy reforms.

A study of the determinants of structural reforms defined it as follows: *“while political difficulties in implementing reform are common, both their intensity and the ability of reformers to overcome them depend on a host of factors, which tend to shape the extent and course of reform in each country. Some of the factors influencing reform either cannot be controlled by the government or would involve undesirable collateral*

*costs if they were exploited purposely. However, the ability to change the course of policy also depends on the way reforms are designed and implemented. The timing, scope and modalities of reform efforts as well as the interactions with macroeconomic policies, and among structural policies themselves, are levers that policy makers can use in principle to foster consensus around a structural reform agenda” (OECD, 2007).*

Politicians may not want to reform for fear of not being reelected or not having political capital to confront interest groups, worrying about re-election, considering that challenging reforms will not be undertaken as they diminish the possibility of re-election. At the same time, this literature suggests that there are “winners and losers” in reforms who will lose their status quo and will defend their vested interests unless they find some trade off. Those with vested interests will lobby in the policy making process even if they are in minority and may organize resistance to reform. This is the case of teachers for example, who may go on strike or canvas support from parents and others, with capacity to mobilize public opinion. Reforms may not be supported because of the unevenness in distribution of benefits of reforms or a lack of trust in government. There is also a certain “shortsightedness of government” (Buti, Turrini, Van den Noord, Biroli, & Thoenig, 2010, p. 67).

Reforms take place when obstacles are surmounted: those who may seem to be losers are considered, there is communication on what the benefits are to those concerned and costs are reduced. The possible trade-off between the short term costs and the long term benefits is taken into consideration. Reforms tend to happen together, or sequentially, there is also evidence that reforms in different sectors happen together. There is also an international dimension, with more countries taking action if there is more reform activity in the sector (Buti, Turrini, Van den Noord, Biroli, & Thoenig, 2010; OECD, 2010)

General, the political economy of reform literature suggests a range of areas in which there may be opposition to reform. There may be limited public budgets, lack of public awareness of the need for reform, resistance by specific groups who might be affected, or political opposition to reforms. Reforms can imply changing the way in which specific benefits or services are distributed.

In the literature on the political economy of reform, there is evidence of a set of factors that can be supportive of reforms. While the evidence is spread, a set of factors have been suggested to be conducive to reform agendas (Pont, 2008). These include:

a) The existence of institutions and leadership to support reform from decision to implementation: Institutions can contribute to support policy reform, as they provide frameworks with clear rules, regulations or norms that can be followed by different players. These may be formal rules embodied in laws or other formal documents, special institutions created for policy purposes, but also informal rules such as norms, customs or traditions:

- Of particular importance are mechanisms to engage in dialogue with key stakeholders, such as the social partners, who a role to play in many reforms. Often, trade union or business organisations and special interest groups participate in consultations and may reach agreements, whether through formal or informal arrangements. Evidence shows that the quality of labour relations and their dialogue can explain the unemployment policy development in the past decades.
- The existence of leadership and capacity to sustain reforms has been determined. Analysts reviewing different reforms have established that having leadership and a coherent team were the more clear determinants of successful reforms (Levin & Fullan, 2008).

b) Taking into consideration the impact and reactions of those affected by the reform: The reforms may entail immediate visible costs for some groups, who may be well-organised and vocal in opposing reforms. On the other hand, the benefits of reform may appear to be more uncertain and take a longer time to materialise. Furthermore, the beneficiaries of reform may not clearly identify themselves as such before the reform and may be less well organised. If the benefits of reform are diffuse and appear in the long run, as is often the case, then those who will benefit may have less incentive to mobilise, even if they know who they are. Reforms that involve changing the status quo of certain groups may provide incentives to take action against the reform.

c) Having consistency in reform agendas: timing and interactions across different policy areas; that reforms in one sector often come with reforms in other sectors or complementary policy areas. This is termed as complementarity in reforms. Some analysts suggested the importance of comprehensive reform programmes to the success of reforms (Braga de Macedo & Oliveira Martins, 2008). In addition, there is also evidence that timing is important.

d) The value of evidence and the international dimension to sustain reforms. In an increasing global environment with a spread of technologies and information, there is more information and exchanged the types of policies that are being implemented across countries. There are many opportunities for policy makers to exchange experiences, and empirical, evidence and other type of information is distributed across policy circles. Countries are more likely to carry out reforms if other countries have done so (Buti, Turrini, Van den Noord, Biroli, & Thoenig, 2010). In addition, international organisations may also play a role. The European Union's role in policy sharing and policy recommendations has increased, promoting the uptake of policies across its member states. Other international organisations, such as UNESCO, IMF, OECD or others may have also disseminated information, or participated in reform efforts across countries.

In education, the political economy of reform has been analysed in terms of obstacles towards education reform and how to surmount them. An analysis of different education reforms in OECD countries (Wurzberg, 2010) reflects on some factors that have been obstacles and how they can contribute to reform: the

important role of teacher unions on reforms, the need to focus on long term benefits and short term costs, and the need to understand the potential losses for specific groups and how to surmount these factors. But these political economy factors focus more on the policy processes that determine the success of reforms, rather than the initiation of reforms.

For the thesis, the interest is in the reasons behind the adoption of school leadership reforms and whether these are taken up as an option for school improvement, given the literature on their positive influence. Political economy factors refer to the obstacles to the status quo and to factors that promote the reform, which may also be considered as part of the model in ACF, on the actions that coalitions and policy entrepreneurs take to change the status quo. It is therefore important to understand the context, and potential obstacles which can hamper reforms. Often, these factors may be the groups that are affected by the reforms, or the reactions of parents or students against change. There may also be a context of lack of evidence.

#### 3.2.4. Education policy

In the field of education policy, there have not been many theoretical frameworks to study the process of policy reform or policy making. Rather, there have been general frameworks or theories and models of policy making that may have been suggested to be used for education policy analysis. Heck (2004), in his analysis of the different alternative theories and approaches to examine education policy making, raises a range of issues which have challenged the consolidation of any one concrete framework.

From the field of sociology of education, he suggests that some past research theories were constructed from particular world view assumptions which may have changed due to globalization and other trends and these frameworks may no longer reflect the current reality. He suggests that at one side of the spectrum, traditions of positivist research have narrow conditions to accept a study as policy research. On the other hand, postmodern research has no common foundations for creating knowledge. This renders the search for frameworks in education policy research challenging. He encourages researchers to analyse frameworks in depth to see which may be most valuable to the research.

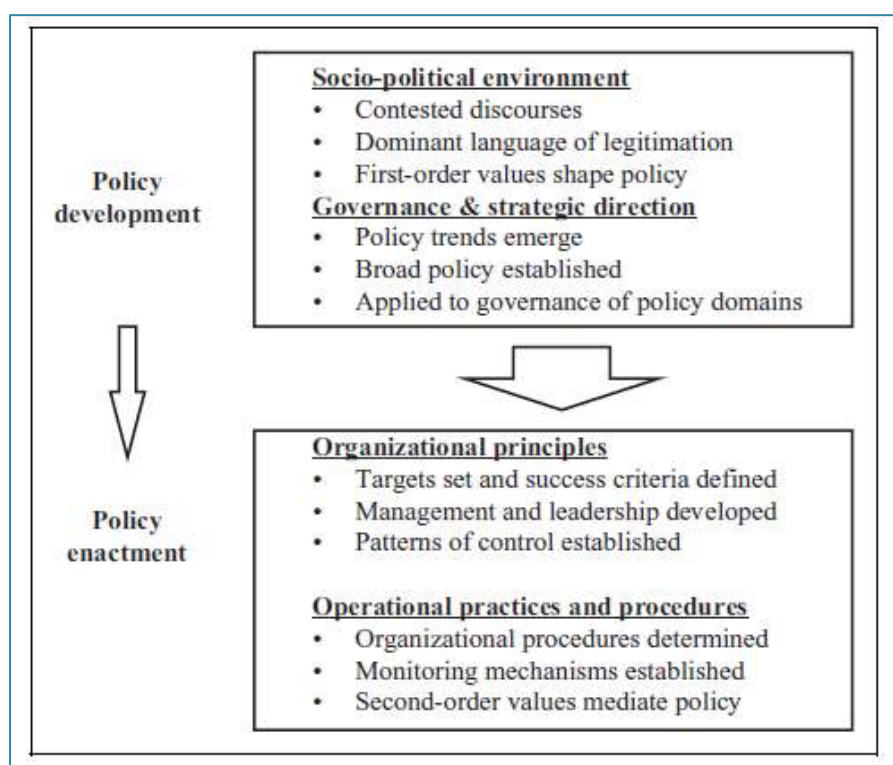
Policy making from a critical perspective focuses the analysis of the prevalent ideology and how it influences education policy choices and can be meaningful, as it questions the language used in policy making as the truth, when it may be that policy makers endorse existing social arrangements and limit the capacity to change (Ball S. , 2015; Heck, 2004). This is called the socialisation of policy makers, which may set boundaries that limit the capacity for large scale change. According to two researchers who have analysed reform efforts in the United States, education policy has favored incrementalism, standardization of practices and stability due to this socialization of policy makers (Tyack & Cuban, 1995).



Bell and Stevenson (2006) develop a framework for policy analysis (Figura 6) building on Taylor *et al.*'s analytical framework that focuses on context of the policy, the text of the policy and the consequences of policy (Taylor, Rizvi, Lingard, & Henry, 1997). They enrich this model with further dimensions to show how education policy shapes and is shaped by the actions of those who are responsible for its implementation. They add reference to the sociopolitical environment, strategic direction, organizational principles and operational practices.

In 2015, Bell and Stevenson suggest in a new article that their framework can serve to analyse the process of implementation of education policy to the reality of school leadership practice (Bell & Stevenson, 2015). Their framework refers to the processes that go from policy development to policy enactment, and suggest that it is the socio-political environment, and governance and strategic direction that shape the policy development stage. The policy enactment stage is comprised of the organisational principles and the operational practices and procedures.

**Figura 6: From policy development to policy enactment according to Bell and Stevenson**



Source: Bell & Stevenson (2015).

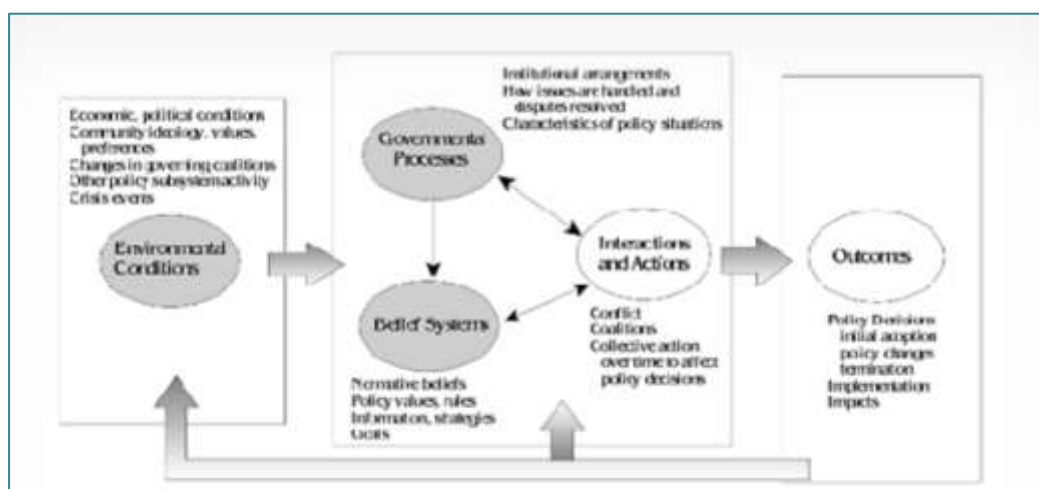
The way they interpret school leadership through their framework suggests that the political environment or the context refers to the ideological and philosophical debates and discourse regarding the organization of education, which shapes the context. The current dominant discourse is the policy commitment to accountability, competition and choice. In terms of governance and direction, the broad policy is developed and enacted within specific policy domains. Quasi markets and

accountability and control mechanisms emerge. Once the structure for the governance of education has been articulated, there is a focus on organizational principles. Targets are set, and institutional control procedures are established. The nature of teacher professionalism is challenged and implications for leaders and managers emerge. This is when school leadership standards or other policy requirements would be set. Curriculums and assessment are revised. They do not provide evidence of how this may have happened, but they provide the framework for analysis and suggest that policy is derived from the dominant political ideologies. Understanding this can help school leaders develop responses to policy.

Heck, after analyzing the different frameworks to study policy making suggests a conceptual framework that can relate to education policy making. He suggests that policy activity within a policy subsystem results from the interaction between three aspects that shape policy, as shown in Figura 7:

- 1) changing environmental conditions with community and cultural values;
- 2) Changing political dynamics and influence between governmental units and competing policy coalitions;
- 3) Individual belief systems and interactions.

**Figura 7: Heck's framework of education policy development**



Source: Heck (2004).

His framework focuses on policy development, and the implementation process is considered as the outcome.

This section has presented an overview of the main frameworks that are available to study policy change, in an effort to find which ones could be relevant to the question explored for the thesis. The following section brings them together to develop a framework.



### 3.3. A theoretical framework for the analysis of school leadership reforms

After analyzing the different frameworks that can be applied to the analysis of school leadership reforms, a number of conclusions emerge. First, it is important to clarify that the thesis aims to analyse whether concrete factors may have contributed to the development of school leadership reforms, not focusing on policy enactment or implementation, in order to understand whether they have been a priority and the reasons which may have led to their adoption. The analysis therefore requires a focus on the policy initiation and adoption process.

The frameworks from political science suggest that there are clear political factors that influence the take up of concrete policies, or that can shape the types of policies that are defined and designed. Busemeyer and Trampusch suggest that while political science is focused on the political of education policy, it is important to broaden the perspective beyond the role of political factors to understand the complexity of education policy (2011). They suggest as one of their main conclusions the need to adopt a multi-disciplinary research perspective: a comparative political science perspective can broaden the scope and look at the politics as well as the processes and factors that promote specific decision making, and the nature of the problem and the solutions the problem is trying to solve.

A multidisciplinary perspective can look beyond political factors, to contextual and other factors suggested by Sabatier in his ACF theoretical framework. Bell and Stevenson also suggest in their model that the contextual and sociopolitical environment as well as the policy environment (or discourse as they name it) are key in the policy adoption process (Bell & Stevenson, 2015).

While there are a range of possible models or frameworks for analysis, policy analysts and experts have recognized the difficulties and limitations of exploring reforms using one single lense (Sabatier P. , 2007). There are a range of reasons that challenges the use of a concrete one to look into the reasons behind the adoption of school leadership reforms across OECD countries . On one hand, most of the theories encompass the whole policy process, which would be challenging to do for an international comparison of school leadership reform, given its more recent development, and the lack of available information on reform implementation internationally. The thesis aims to look at the adoption process only. Additionally, the possibilities of gathering comparative data on some qualitative variables would render this exercise extremely challenging, especially given the qualitative nature of some of the factors such as belief systems in Hecks model. In recognition of this issue, this thesis aims to provide a simple framework to analyse and review school leadership reforms building on common features from the different models.

After a review of a selection of theories on the policy making process, and particularly the policy adoption process, some common features from the different models or theories can be considered as important factors in the adoption of

education reforms. Building on a combination of Sabatier's ACF, Heck's and Bell and Stevenson's policy development stage theories, there is agreement on a set of factors:

- 1) The **political and social context** that surround education discourse are determinant to the adoption and implementation of reforms.
- 2) The **education environment** is vital, as there may be education governance, structures and realities that define the types of policies which may be adopted. This refers to the belief systems, to governance and other factors that are included in many of the models.
- 3) The **policy complementarities** which refer to other policies or policy decisions which may be adopted either in parallel or sequentially which may be related to each other.
- 4) The **role of different actors and institutions** matter. This refers to the "human agency" of reforms, or the existence of particular agents or policy entrepreneurs that are acting to promote reforms.

These policy adoption dimensions are brought together to develop the theoretical framework of this thesis. The next section analyses them in relation to school leadership to understand their applicability.

### 3.3.1. Concrete determinants of school leadership reform

To develop the generic framework proposed, it is necessary to determine which of the context, policy discourse, complementary policies and other institutional factors are related to school leadership reforms to be able to include them in the model.

The literature on school leadership and school improvement reviewed in Chapter 2 suggests there are possible factors that can be associated with the adoption of school leadership reforms. Aligning these to the proposed framework, they refer to the political environment, and also economic and socio demographic factors, those that refer to the education environment and policies which surround school leadership reforms, as well as the role of different actors such as teachers, school leaders, school owners or local authorities, universities or other educational institutions.

As the analysis to be undertaken in this thesis will be initially quantitative, it is necessary to focus on characteristics that are observable and measurable from the political and policy environment which may affect the adoption of a school leadership reform.

#### 3.3.1.1. Political and socioeconomic contextual variables

There is agreement among education scholars that school leadership practice is linked to its context, as reviewed in Chapter 2. Among the contextual factors which can be explored as relevant to school leadership reform, one can include:

- *Political cycles*: reforms are more likely to take place after elections, when a new government has been elected and has a mandate for change. There has been literature pointing to the reform activity following elections (Buti, Turrini, Van

den Noord, Biroli, & Thoenig, 2010). More concretely, a number of researchers have pointed towards this in concrete countries such as England (Gunter & Forrester, 2009). In terms of school leadership, it may be a policy priority, or it may be part of a broader strategy for change and improvement research as pointed by (Hargreaves & Shirley, 2012).

- *Socioeconomic context*: Whether a country is facing a range of socioeconomic changes may influence schools and its management. This can refer to increased diversity due to migration, or other broader social trends such as changes in family structures, ageing, or other socio-demographic factors.
- *Economic context*: economic growth may be affecting education policy directly. With the shift towards knowledge base economies and increased globalisation, knowledge and skills have taken on a new dimension. There is now increased focus on the outcomes of schools and of education systems as sources of economic growth. This has an influence on governments' investment in education, and in the search of strategies for school improvement. Within this framework, countries may opt to invest in school principals as a way to strengthen schools in delivering better education.
- *Technological context*: The use of ICTs may imply changing the education paradigm in schools and may require principals to receive training to adapt to modify and adapt their roles with increased use of technologies.
- *Culture and influence on leadership practices*. There has been evidence pointing towards the fact that the practice of leadership is contingent on culture. This may affect the way leadership in education is perceived or adopted as a concept and as a practice in schools.

### 3.3.1.2. Education context related variables

The education environment or context can directly affect or influence whether a school leadership reform is adopted as it is related to the context in which schools are operating. Among the possible factors that can be included are the education policy-making structures in place, the education progress and outcomes as well as the main actors involved in the education process.

- *Education governance*: whether an education system is centralised or decentralised will determine the degree of responsibility granted to a school leader, as well as the capacity of a national government to reform the role or training of school leaders.
- *The outcomes of the education system*: whether the education system is progressing or not may influence the course of action taken by a national government, and therefore the reform of school leadership as a measure towards school improvement.
- *Education system structure*: whether a school system has more or less private provision of education may influence the level of national support to school leadership development. School systems which are mostly privately delivered may either invest less in school leadership legislation or reform, considering that it is up to the schools or boards, or more as a way to ensure capacity across the system. The level of school choice may also be related.
- *The quality of the teaching workforce*: in almost all OECD countries, school leaders are teachers, as it is one of the main requirements to become a school

principal. Whether the teaching workforce is of high quality, well prepared, and has the capacity to autonomously lead learning and to work together focusing on student learning will have a reflection on school leadership and school leadership reform.

- *The quality of school leadership*: The initial situation of school principals, whether they have the skills and knowledge or are specifically prepared to exercise their position, is directly related to the need to take up school leadership reforms.

### 3.3.1.3. Education policy environment (complementarities)

The education policy context that can affect whether a school leadership reform is adopted may be related to other reforms which are related to school improvement and to schools in general. As van Zanten has suggested (2002), school leaders are actors of their environment and the surrounding policy environment can determine whether they are seen as actors or objects of reform, as discussed in chapter 2. Other school improvement experts have shown how school leaders are key for school improvement to happen, and how they need to be involved within broader change frameworks (Fullan, 2009; Hargreaves & Shirley, 2012). If they are actors of other reforms, some policies may also include actions to empower them to be able to develop the policies, or to give them the capacity to take on these actions. To this end, relevant contextual policy factors would include:

- *Reforms in the autonomy granted to schools*: To make autonomy effective, schools require high quality staff, including teachers and school principals and school governance arrangements that ensure progress. In this framework, the role of principals can be very important: high quality and well prepared principals will be able to run autonomous schools to deliver high achievement. Otherwise, there would need to be strong support mechanisms to schools.
- *Reforms in assessment*: different types of evaluation mechanisms may range from school evaluation, to the use of student assessment, to school choice (market based evaluation) to the establishment of evaluation institutes at different levels of the system. This may also affect school leadership reforms, as more accountability requires a higher capacity of principals to respond for their schools outcomes.
- *Reforms in accountability*: in parallel to assessment is accountability, which implies making schools responsible for their results.
- *Reforms to strengthen equity*: Reforms targeting equity, or those focused on disadvantaged students, may invest in school leadership to support the introduction of these policies.
- *Curricular reforms*: reforms targeting curriculum changes and their application in schools would require for principals to apply the new curriculum through the teachers and the courses.

Overall, school leadership is a role that is part of a broader framework of provision and delivery of education and that also is directly involved in education policy.

### 3.3.1.4. Actors and institutions involved in reform

The role of policy actors is key to support reforms in general. In the case of school leadership, the action of different policy actors, such as unions, school owners or others may promote the need for change. These factors may be difficult to include in a statistic model with comparative data across countries, as they refer to human agency, but they are important in policy change.

More concretely, among those that have been pointed by evidence to have impact are:

- *Teacher unions*: There is increasing evidence that it is important to engage those that represent the profession into the reform processes, as they are the often the ones that participate as objects in the reform and if they do not accept it the reforms may not take place. Teacher unions may be against the development of school leadership, as they may consider that having school leaders that drive schools impose on their professional practice and reduce their classroom autonomy. Unions may act nationally or internationally.
- *School leadership unions or organisations*: they may promote the support of school leadership training, selection and higher salaries and defend the development of a new and separate profession from teaching.
- *Agencies* focused on school improvement or leadership.
- *Researchers and academics*: researchers may drive policy agendas or promote the increase of evidence in certain topics that are relevant to reform agendas. While there has been much written about the lack of strong links between research and policy making, there are still links between research and policy making, which may be stronger or weaker depending on the country and other factors. Research may be put forth by journals, by national or international researchers.
- *International organizations*: There is an increasing role of international organisations in the world of education policy. Selected authors have referred to the development of “global education policy and an increasing role of international organisations such as OECD, the World Bank or UNESCO who are contributing to policy convergence (Lingard & Rawolle, 2011).
- *Countries adopting reforms*: as policy diffusion theory has suggested, countries adopting policy reforms may also contribute to diffuse their take up across countries.

The list presented above relates the range of different policy, context and human agency factors that can contribute to explain school leadership reforms and the reasons behind the take up of these reforms. This list will be revisited in Chapter 4 to develop the statistical model that will analyse the factors that influence the adoption of school leadership reforms.

### 3.3.2. School leadership reform and the importance of context

School leadership is an important dimension of schools and of education systems overall. School leaders work and administrate schools, and are also part of the larger environment and context, as they are the interface between schools and the rest of the education system, including different levels of government, parents and others, and also are actors in the implementation of changes. The role they play has a triple dimension: leaders within schools, liaison and representation outside of schools, and accountable for results in some education systems (Pont, Nusche, & Moorman, 2008, p. 34). Their role depends on how it has been defined and enacted, and on external factors such as the capacity for operation that they have in schools and also depends on their capacity. The degree to which they can take on different roles can vary according to how the school system has been defined and the role that they have been assigned. For example, in some countries, school directors or principals can choose their own school staff and define their salaries, while in others, they do not have any responsibility in these domains.

The evidence has shown that there are specific roles that contribute more to improvement than others and those roles focus on working with teachers and developing the environment for effective teaching and learning (Hattie, 2015; Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009). There may be different factors and reasons that promote reform, which depend on the political and external educational context, and the complementary policy context, in addition to the human agency or role of actors in the process. At the same time, the evidence shows that school leaders can be object or actors of reforms, and therefore part of different policy strategies.

In addition, there is evidence showing that leadership styles or practices can also vary depending on the context and culture. The differences between cultures, which also include values and attitudes of individuals, influence clearly in the way that leadership is carried out. This is true in organisations as much as in schools. A study of leadership styles and the influence of culture concluded that leadership styles are culturally-contingent and that cultural expectations constrain the role of leadership, making it culture-specific (Jogulu, 2010, p. 716).

Further, an international effort aimed to look into leadership styles and their cultural influence. They took an original categorisation of culture (Hofstede, 1980) (Hofstede & Hofstede, 2005), and explored the differences in leadership practice across countries. The Global Leadership and Organisational Behavior Effectiveness Research (GLOBE), a large scale international study, identified cultural competencies and grouped them into ten societal clusters. They assigned countries to leadership and culture styles, as seen in Figura 8. Their major finding is that leader effectiveness depends on the context, which refers to being embedded in social and organisational norms, values and beliefs of people being led (House, Hanges, Javidan, Dorfman, & Gupta, 2004).



**Figure 8: Social clusters and leadership styles according the GLOBE study, 2004**

Performance Oriented <i>Higher</i>	Team Oriented <i>Higher</i>	Participative <i>Higher</i>	Humane <i>Higher</i>	Autonomous <i>Higher</i>	Self or Group-Protective <i>Higher</i>
Anglo Germanic Nordic SE Asian L. European L. American	SE Asian Confucian L. American E. European African L. European Nordic Anglo Middle Eastern Germanic	Germanic Anglo Nordic	SE Asian Anglo African Confucian	Germanic E. European Confucian Nordic SE Asian Anglo African Middle Eastern L. European L. American	Middle Eastern Confucian SE Asian L. American E. European
Confucian African E. European		L. European L. American African	Germanic Middle Eastern L. American E. European		African L. European
Middle Eastern		E. European SE Asian Confucian Middle Eastern	L. European Nordic		Anglo Germanic Nordic
<i>Lower</i>  Performance Oriented	<i>Lower</i>  Team Oriented	<i>Lower</i>  Participative	<i>Lower</i>  Humane	<i>Lower</i>  Autonomous	<i>Lower</i>  Self or Group-Protective

Source: Hope (2007).

Indeed, many studies have shown that leadership behaviours vary depending on the surrounding cultural environment, which can have implications for the adoption of school leadership reforms. While globalisation may have expanded the concept of leadership internationally, there are different interpretations of how it is adopted, which may vary depending on the country and its leadership culture. There may even be reactions against the Anglo-Saxon concept of leadership that bring about reactions against the adoption of these reforms.

### 3.3.3. The theoretical framework

The above review of the context, political and policy environment that relate to school leadership reforms shows the relevance of these dimensions of the suggested framework. It allows proposing a set of hypothesis on education policy reforms:

Are school leadership reforms adopted by themselves or are they related to other factors:

- School leadership reforms may be influenced by the socioeconomic and political context that surrounds education.
- School leadership reforms may be strongly influenced by their education context, in terms of governance arrangements or education or as part of efforts to improve education.
- School leadership reforms may be adopted as part of broader education policy agendas, or be complementary to other policies.
- There is an important dimension of human agency in the development of school leadership policies. Are there particular institutions (formal or informal) or actors which have contributed to school leadership reforms

To analyse these, the thesis can use the analytical framework proposed that includes contextual factors, external education factors, policy factors and human agency as influencing school leadership reform, presented in Figura 9.

**Figura 9: Factors that influence school leadership reforms**



### 3.4. Methodological approach

Empirical research needs to be grounded on sound theory. For the purpose of this thesis, which aims to understand the policy process itself and the types of factors that may be influencing school leadership reforms, I have developed a simple framework that will provide a basis for the analysis. At the same time, it is necessary to find the most suitable research methodology.

To test the theory, it will be necessary to look at school leadership reforms adopted across different jurisdictions that have responsibility for education. This requires comparative research, which according to Dodds (2012), is any research which contrasts policy processes, outputs or outcomes from one or more units that counts as comparative public policy. The units of analysis proposed are OECD countries that have implemented reforms, which will count as comparative policy research.



To gather and analyse data, there are three primary methods:

- *Quantitative methods*: these break data down into manipulated numbers and use statistics to develop an idea about the significance of results. It is appropriate for larger populations of people or cases, when it is necessary to gather information about a small number of topics. It requires original work, building solid instrumentation, data collection and statistical analysis.
- *Qualitative methods*: these are more suitable for research on issues that look into human agency. They show perceptions, feelings or developments about issues and rely on qualitative documentation and people.
- *Mixed methods*: combines both types of quantitative and qualitative data collection to test or further understand sections of the issue being studied (Heck, 2004).

To fully capture the range of possibilities that research provides, the author has opted to combine “numbers and words, which are both needed if we are to understand the world....Both types of data can be productive for descriptive, exploratory, confirmatory, and hypothesis-testing purposes” (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014, pp. 42-43). This combination research approach has been termed mixed methods. The general reasons for choosing this approach are either to provide “analytic texture” to the work, or to compensate for deficiencies of one genre with the strengths of another or modify or strengthen analytic findings which the results of each methods support purposes” (Miles, Huberman, & Saldaña, 2014, p. 43).

More concretely, mixed methods research refers to an approach in social sciences in which the research gather quantitative and qualitative data, integrates the two and draws interpretations based on both data sets to understand the research problem (Cresswell, 2015, p. 2). The core characteristics is the collection and analysis of data in response to research questions, the use of rigorous method, the combination or integration of the data, and sometimes the framing of the design within a theory.

To analyse the proposed theoretical framework, the thesis proceeds to undertake mixed method analysis as the most suitable option. The mixed methods approach will allow exploring the policy reform process from a comparative perspective and a case study perspective. The first level focuses on doing quantitative analysis to explore possible correlations between school leadership reforms and variables which the leadership model suggests are important. A second level goes deeper into the reform model by analysing the policy reform process from a comparative qualitative perspective in a select number of case studies to allow for the analysis of the role of human agency.

From the different mixed methods designs that are possible according to Creswell (2015, p. 6), this approach more suitable to the research is a sequential explanatory model which is characterised by the collection of analysis of quantitative data followed by a collection and analysis of qualitative data, where the qualitative results assist in explaining and interpreting the findings of the quantitative research

or concurrent triangulation, where two methods are used to confirm or corroborate findings with a study, and data collections is concurrent. In this way, both methods are used to overcome a weakness in using only one method with the strengths of another.

The mixed method approach will build on quantitative analysis using statistical techniques to analyse the probability of having school leadership reforms. It requires collecting a range of comparative education policy and contextual data to explore the factors that can explain the adoption of school leadership reforms across OECD countries. With this data, it develops a statistical model building on the theoretical framework developed in the previous section that allows testing for an association between different variables that are related to school leadership reform.

The thesis develops a data base that combines a dataset of education policy reforms adopted across OECD countries from 2008 to 2014 (*reformsfinder* <http://www.oecd.org/edu/reformsfinder.htm>), with selected data on student achievement, and on politics, education governance and organization from the Project of International Student Assessment (PISA) data during the same time frame. In this model, it is not possible to include human agency data and therefore it is incomplete to test the policy process and the theoretical model proposed.

Case study analysis can explore multiple cases to learn how people address an issue, and to analyse documentation more in depth. According to Heck (2004), case studies or non-experimental designs<sup>19</sup> can be used for research that is not looking to define or establish the impact of a policy on an outcome. To analyse the policy process itself and the context search for explanations for a specific outcome but also consider the engagement of people and human agency in the policy process, the case study approach can be very valuable.

The thesis undertakes case study research in a set of three representative countries. The criteria for selecting these are that they be OECD countries, that they provide examples of different models, that they have implemented school leadership reforms recently and that the author is familiar with them. To gather the data, the author uses primary sources on the reforms, secondary sources and personal interviews and a survey to 3 high level people involved in the reforms in each country: one policy maker, one researcher and one teacher or school leadership representative. The data is gathered and analysed building on the theoretical framework.

The results of each component of the mixed methods are analysed independently through the same theoretical framework and then reviewed together. The results are presented in the conclusion of the thesis, together with their implications for researchers and policy makers.

---

<sup>19</sup> Quasi-experimental design is not possible as it is not possible to compare control and non-control groups. assign subjects randomly.

The study may have some limitations, as it analyses the policies of countries which have adopted school leadership reforms. It does not look at countries which have not adopted school leadership policies, and could have undertaken reforms in this area prior to 2004. There is a risk with the overreliance of the data which has been collected at one point in time and may be biased.

At the same time, as the unit of analysis is countries, it does not review regional policy making which may be the suitable level of analysis in some countries. These factors can result in limitations of the study. However, the literature review also aims to complement the analysis and confirm or distend the findings.

Overall, the results of the analysis may need to be taken with caution. This is a new type of analysis, with limitations of data, that would require more in depth qualitative case studies than three to understand the specific and concrete context around each country and with a longer time frame. However, the task would then be much larger and not feasible for one researcher, but a much larger project.

### 3.5. Conclusions

This chapter has developed a theoretical framework to test a set of hypotheses and respond to some of the questions posted with regards to the adoption of school leadership reforms: Are they adopted by themselves or are they related to other factors:

- the political and socioeconomic context?
- part of the broader educational discourse? Does governance influence the adoption of reforms? Do more decentralized systems with school level responsibilities invest more in school leadership reforms?
- Are they adopted together with other reforms or are they part of other education reforms?
- Are there particular institutions (formal or informal) or actors which have contributed to the adoption of school leadership reforms?

To analyse these responses, the thesis proposes to undertake mixed method analysis as the most suitable approach to find responses on the factors that influence school leadership reforms. The mixed methods approach will allow exploring the policy reform context, process and human agency through statistical analysis to understand associated factors across countries and a complementary case study research to understand the process, context and human agency in three countries which have undertaken reforms in school leadership recently, which are reviewed in Chapter 5.



## **Chapter 4: Factors that influence the adoption of school leadership reforms**

This chapter analyses the adoption of school leadership policies across OECD countries to understand factors that can influence their take up using a quantitative analysis approach. Building on the theoretical model developed in chapter 3, the chapter undertakes comparative analysis by developing a database that looks at education policy reforms adopted across OECD countries (2008-2014) and other cross country variables.

The results show that school leadership reforms do not come alone, and are not directly associated with efforts to impact national education achievement. Conversely, they are often part or complement of other reform efforts, including the broader reform agenda focused on school autonomy and accountability, and the introduction of curricular or assessment reforms. Countries which have modified school autonomy and accountability are also introducing school leadership reforms to give school principals the preparation and skills to be able to respond to the new environment. In addition, these measures are more likely to be introduced after the election of new governments, unlike other education reforms, and in countries with lower GDP per capita. School leadership reforms concentrate in initial specialized training for school leaders or in developing standards of practice.

The findings complement the education policy and education change literature which highlights the trend towards accountability and autonomy with evidence on how countries are making this agenda a reality at the school level by reforming the role and training of school leaders to deliver. In addition, the data can also endorse Kooiman's theory on the shift from government to governance (Kooiman, 2000), where school leaders become actors of new governance arrangements at the school level. Overall, the study finds that school leader reforms demonstrate that principals are considered both actors (objects) and subjects of reform. They are not seen as direct actors towards raising student and school achievement, but rather as an intermediary in governance and school improvement agendas of OECD countries.

The chapter is organized as follows: the introduction presents the rationale behind the chapter. Section 2 provides an overview of the data and methodology used to develop the empirical model and the database. Section 3 presents the analysis and results. Section 4 concludes with a discussion of the main findings. Through this analysis, this chapter aims to respond to the questions posed in this thesis on what are the factors that influence the adoption of school leadership reforms, and also to contribute new findings to the research literature on school leadership and the education policy making process itself.

### **4.1. An empirical model on leadership reforms**

The objective of this chapter is to analyse the adoption of school leadership policies across OECD countries. The analysis combines a range of education and contextual

quantitative data to explore the relationship or factors that can determine the adoption of school leadership reforms across OECD countries. It develops a statistical model building on the theoretical framework developed in the previous section that allows testing for association between different variables that are related to school leadership reform. To this end, a data base is developed that combines a dataset of education policy reforms adopted across OECD countries<sup>20</sup> with selected data on student achievement, and on politics, education governance and organization from the Project of International Student Assessment (PISA) data.

Using this type of quantitative approach may be unorthodox to understand policy change. It has not been widely used as there are methodological challenges to identify the influence or correlation of concrete institutional features of reforms. This analysis tries to address some of these challenges through statistical modelling. It tests the framework through OLS<sup>21</sup> and compares results with other statistical approaches to check on the validity of results. In addition, the model is also used to check on the determinants of other education policy reforms. This is a first effort into looking at education policy change from a statistical perspective and needs to be taken as such. The sample size is small, with 99 cases in total, which limits the possibility of including a large number of variables for testing.

Also, there is an important caveat: the nature of policy change is qualitative, and there are many factors that contribute to change, such as institutions and policy actors which are difficult to take into account in statistical modelling (Sabatier & Weible, 2014). The model proposed looks to include factors that could be statistically measured and for which there is data. The difficulty in including some of the more qualitative factors in the statistical analysis implies that it needs to be complemented with further qualitative research to complete the picture. The text below describes the data that is possible to use in a comparative quantitative analysis.

This implies that the model presented in this chapter and its results need to be interpreted with caution. Further analysis is required to complement the initial findings, which will be undertaken in the subsequent chapters through qualitative comparative case study analysis to go more in depth into the story behind school leadership reforms and to what makes change in this domain happen.

---

<sup>20</sup> The data can be found in the *reformsfinder* <http://www.oecd.org/edu/reformsfinder.htm>,

<sup>21</sup> In statistics, ordinary least squares (OLS) or linear least squares is a method for estimating the unknown parameters in a linear regression model.

#### 4.1.1. The data

##### 4.1.1.1. Education policy reforms (OECD reforms finder)

The education policy reforms data is obtained from a database of reforms adopted across 34 OECD countries from 2008 to 2014. This database was developed from a survey sent to OECD education policy makers<sup>22</sup> as part of the OECD Education Policy Outlook project and was completed with data presented in the education policy snapshots published in the *Education Policy Outlook 2015: Making Reforms Happen*. The database is a first international effort to gather education policy reform information in a systemic way, and is a rich source of information on reforms adopted across OECD countries in education. The database contains information on education policies adopted in a large range of areas, including school leadership reforms.

The database has categorized the policy reforms according to six concrete policy levers and 17 policy options of which one refers to school leadership (see Annex 1). This database is comprehensive, and at the time of the thesis contained 457 observations from 34 OECD countries. For each observation, it includes descriptive information, such as year of implementation, education level targeted, main actors in charge of implementation and information on the impact evaluation if available<sup>23</sup>.

The six policy lever category have been developed to systematize the information for the OECD Education Policy Outlook comparative framework, and designed following research of education policy evidence, as well as exchanges with academics and policy makers across OECD countries (OECD, 2015, p. 29). The policy levers are grouped in three categories:

- Students: How to raise outcomes for all in terms of equity and quality and preparing students for the future (refers to outputs of the education system).
- Institutions: How to raise the quality of instruction through school improvement and evaluation and assessment (refers to quality of the inputs).
- Systems: How to align governance and funding of education systems to be effective.

Indeed, education policy is complex, and the concept of policy lever is challenging to define. Different authors have defined policy areas, policy themes, and there is not a clear cut categorization of education policies but rather themes that drive education policy as suggested by Bell and Stevenson (2006). They refer to actions of government to deliver education, which may cover school choice, tracking, teacher or school leadership or other types of policies such as curricular reforms, etc. Up to

---

<sup>22</sup> These are representatives of OECD country education ministries who are represented at the Education Policy Committee of the OECD, which meets twice a year. The survey is sent to them and completed by those who are deemed appropriate by them.

<sup>23</sup> A sample of the data is available online titled Reformsfinder ([www.oecd.org/edu/reformsfinder.htm](http://www.oecd.org/edu/reformsfinder.htm)).



now, there is no clear agreement among education scholars of a classification of education policies. The breadth and scope of the Handbook on Education Policy Research with more than 54 chapters shows the range of issues that are part of education policy (Sykes, Schneider, & Plank, 2009). Among some of the main topics that arise are curriculum, teaching and learning, governance, or equity. Around these areas there is an array of scholars in the field of education and economists of education in the search for what are the policy areas that have impact on learning. This chapter uses the reforms finder as it is a first comparative database available in this area, and provides a valuable framework for empirical analysis.

The database covering reforms from 2008 through 2014 is used to analyse the adoption of school leadership reforms. It is separated in three different periods: 2008-2009, 2010-2011 and 2012-2013 to make sure there are enough cases for statistical significance, and categorise the data on school leadership according to whether countries have adopted or not adopted a reform in school leadership. The database is used to explore the relationship between school leadership reforms and other factors, as well as to correlate school leadership reforms with other education reforms, both main questions of the analysis.

It is necessary to point out to a number of caveats to the data, including the possibility of having biased data or missing information. There are possible reasons for caution in terms of biased data.

On one hand, the database refers to reforms adopted at the national level, as the survey information was collected at the national level. However, in a number of countries it is the regional governments which have responsibility for education, as is the case of Australia, Belgium, Canada, Germany, Switzerland, United Kingdom, or the United States. Some of these countries in the survey opted for including information from the regional level, while others did not. The data may be biased, depending on the completion of the survey. For those for which there is no information, it may be that they did not provide information or they do not have policies at the national level.

The database includes the most important policies and reforms adopted and highlighted by countries themselves. This ensures that there is broad coverage, but may also be a biased selection in the part of those providing the information who may have preferences on the policies informed and highlighted at OECD. To correct this, there has been a considerable effort at the OECD to ensure balance, but the possibility of bias remains.

- Missing information: For the completion of the database, not all 34 OECD countries had been object of the same analytical coverage at the time of the publication and completion of the database. Some of the information was based on more complete education policy country profiles, while for other countries the information is based on more succinct country snapshots. This may lead to missing information on some countries or policy areas.



- Policy coverage: The database covers policy areas which have been a recent focus of OECD work, and does not include areas such as ICT in education or special needs education for example.

Despite these caveats, the database is the only one that covers the broad scope of education reforms adopted across OECD countries, has been verified by countries and published and serves the purpose of the analysis on school leadership reforms in a comparative perspective. As already highlighted above, further qualitative analysis undertaken in the chapters that follow can complete the picture and complement the findings from the empirical analysis undertaken with this data.

#### *4.1.1.2. Contextual factors*

##### *Political cycles*

To understand the influence of the political cycle, there is information on OECD country elections combining electoral data from the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)<sup>24</sup> with electoral data from specific countries through an individual internet search. Parliamentary election information is available for all OECD countries in the sample. To include it in the dataset, the data has been converted into a binary variable to indicate if there has been a parliamentary national election during the period of analysis (2008-2014). It would be even better to go beyond the change in government, and consider the sign of the new government in terms of the reforms adopted. However, this would result in a loss of significance in the data analysed and cannot be undertaken within this model.

##### *Economic variables*

GDP per capita and inequalities may be related to the adoption of education reforms, or to the difference across countries in the adoption of reforms, linking education to growth and social cohesion. Gross domestic product (GDP) per capita can be used a proxy for economic growth across OECD countries. This data is developed from the OECD economic department database, which standardised rates of GDP growth across OECD and non-OECD countries. For the purpose of this model, the use of the logarithm of the GDP is easier in terms of the data capacity to explain probabilities as the variation in the probability to observe a school leadership reform can be expressed in percentage points<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> <http://www.idea.int/db/search-adv.cfm#>

<sup>25</sup> The variable is non linear and also the data is interpreted in terms of elasticity.

Levels of inequality are also relevant in terms of reform efforts. With increased evidence on the link between inequality and education policy (Piketty, 2014) there may be a link between increased inequality and education policy reform efforts, which may also revert on the types of policy reforms which are implemented. As a proxy for inequality, the Gini coefficient across OECD countries and its change in the period analysed is used. The Gini index measures the degree of income inequality between the top decile and the bottom decile of the population in each country in a value from zero to one.

### Country governance arrangements

Governance arrangements vary across countries. As discussed in chapters 2 and 3, governance has changed and grown increasingly complex, with different approaches and actors involved, and can have an influence on the probability of introducing school leadership reforms. Governance refers to how the government of planning, implementing and delivering education and within this complexity, the state or government plays a key role. To understand the policy making structure, I have chosen to use the national level of policy making as the unit of analysis, as it is linked to national reforms adopted across countries. In the model, national governance is used as a fixed attribute of education systems for the period analysed.

**Tabla 2: OECD countries' education governance arrangements**

centralized	centralized with municipalities	centralized with schools	decentralized states	shared central_with states
Austria Czech Republic France Greece Israel Italy Luxembourg Portugal Turkey	Chile Denmark Estonia Finland Hungary Iceland Japan Korea Norway Poland Slovakia Slovenia Sweden	Ireland Netherlands New Zealand	Australia Belgium Canada Germany Switzerland United Kingdom United States	Mexico Spain

Source: OECD (2015).

#### *4.1.1.3. Education context variables*

##### **School or student achievement outcomes**

Whether a country is performing well or poorly may be a lever to push for education reform. The international database on student achievement PISA can serve as a proxy for school or student achievement, as it has comparative data on student achievement across cycles and across OECD countries. There are different possibilities. Either to use PISA change over time across countries or to use the PISA reading score, which is also available for the three education reform periods analysed. Both indicators have been included in the database:

- PISA change is built using PISA reading scores of 15 year olds and their change over the 2003-2006-2009-2012 cycles to have 3 values.
- PISA scores use PISA average achievements of 15 year old students in the 2006-2009-2012 cycles.

##### **School autonomy**

To understand the impact of autonomy on the probability of taking up a reform to strengthen school leadership it is possible to use the project of international student assessment (PISA) database, which has a concrete set of questions on school autonomy every 3 years since 2000. PISA assesses 15 year old students' skills in literacy, numeracy and science, and contains a large number of additional variables on teachers, students and schools and their environment that allow for international comparison.

The PISA questionnaire includes a question to school principals to report on responsibilities for different areas of school management, including the allocation and use of resources, responsibility for courses and curriculum and of assessment and the same questions are asked throughout the different PISA cycles. Concretely, the question is asked on who has responsibility in different domains of school management and leadership, whether it is only "principals and/or teachers", only "regional and/or national education authority", or both "principals and/or teachers" and "regional and/or national education authority" have considerable responsibility.

The categories or domains of responsibility group around curriculum, use of resources or assessment but these categories also are grouped differently across cycles. The question and the way it is analysed varies across cycles which makes the analysis difficult. PISA develops an index of school responsibility for school resources allocation or curriculum and assessment that is similar in the PISA 2009 and 2012 but not for 2006.

To develop a consistent indicator for the 2006-2012 to understand the influence of school autonomy on school leadership, the approach adopted by economists of education (Hanushek, Link, & Woessmann, 2013, p. 216) is appropriate. It suggests selecting the areas which are consistent across cycles. For the model, this thesis constructs variables that show autonomy at the school level. If a school (defined as

principals and/or teachers) has considerable responsibility (or autonomy) it is equated to one, otherwise it is set at zero when others are taking up this responsibility. The following indicators of considerable responsibility for the following tasks are selected:

1. staffing: selecting teachers for hire
2. staffing: establishing teachers' starting salaries
3. educational content: choosing which textbooks are used
4. educational content: determining course content
5. deciding which courses are offered

### Accountability

The PISA database includes a number of accountability variables. It collects a range of information on the use of student achievement data for accountability purposes. More specifically, the PISA survey that complements student achievement asks principals to report on the use of student assessment data for accountability. The specific question asked is the type of use for student data:

- Posted publicly
- Used in evaluation for the principal
- Used in decisions about resource allocations
- Tracked over time by administrative authorities

For the purpose of the analysis, this data is gathered in 3 periods (2006-2009-2012) to measure change over these periods. Two indicators are selected because the full set of indicators is not available for the observed period, whether the data is posted publicly or tracked over time by administrative authorities.

### Teacher and school leadership capacity

Teachers and school leaders are part of schools and according to the literature, one of the more important tasks of a principal is working with teachers to develop them and ensure there is a favourable environment for teaching and learning in schools. Therefore, the capacity and quality of teachers may reflect on whether there is a need to train or invest in school leaders in different ways. It is important to include this in the model, but quite challenging as there are different perspectives on whether teacher quality is measurable. As more and more evidence shows that within school factors that can contribute to support student achievement, teachers have the most influence, there are more efforts to understand what teacher quality actually is.

A cross-national study aimed to measure teacher quality by focusing on the measurable characteristics of teacher quality that share a relatively common meaning across various cultural contexts: (a) full certification, (b) mathematics major, (c) mathematics education major, and (d) teaching experience of 3 or more years (Goe, 2007). This study yielded some results in the US, but there is no international data comparative in the database and for a set of cycles that could be included in the model.

Another teacher measure that has been indicated to have a relationship with school leadership quality is teacher tenure. Béteille and her colleagues (Béteille, Kalogrides, & Loeb, 2011) suggested analysing school value-added and relate it to the movement of teachers. If teachers move or stay in schools may be a reflection of the principals' influence and quality. Therefore, teachers change or tenure can suggest quality of school leadership. In their study of a specific country, Branch and his colleagues found positive effects of school leadership quality on teacher tenure in disadvantaged schools (Branch, Hanushek, & Rivkin, 2012). Disadvantaged schools with higher quality principals tended to retain teachers in their schools for longer periods. Unfortunately, this analysis has been undertaken at a country level, and there is no international data to include in this study for the period covered. There is information on teachers in the PISA survey, but it does not cover the cycles for which the data is required.

Another cross-national survey, the International Teaching and Learning Survey (TALIS), contains data on teacher self-efficacy, which has been shown to be related sometimes to teacher quality, but cross cultural measurement differences make it non comparable across countries and the survey does not cover all countries in the database.

After reviewing the international data available, it is not possible to find data that can be introduced in the model to determine whether initial teacher quality is associated with investment in school leadership policy.

#### School leadership preparation and quality

The initial situation of school principals, whether they have been granted autonomy and have the skills and knowledge or are specifically prepared to exercise their position, is directly related to the need to take up school leadership reforms. Measuring this is challenging, as there are no international comparative values for all countries (in the sample) that show school leadership “quality” or the exercise of different types of school leadership practice or the evolution over time. The TALIS database contains information on school leadership practices, but the countries included are limited.

The PISA database includes a leadership index developed based on a principal questionnaire on the types of leadership practices exercised, which is based on self-reporting. The questionnaire asked principals on their involvement in how teachers work and development aligns to school goals, monitoring student performance and class activities and working with teacher to solve problems. It developed an index with a zero mean and standard deviation, with higher values indicating higher principal leadership. Indeed these values may reflect other factors beyond principals actions, and can depend on capacity as well as the context surrounding their practice (OECD, 2010). This index however, changed from 2009 to 2012, so it is not possible to use as a contextual variable. It is useful however, to understand what it measures, and the change from 2009 to 2012, which shows a change in the conceptualisation of

pedagogical leadership. The index can show comparative differences in the practice of school leadership as well as differences in the standard deviation within countries, showing large or small differences in practices across principals within a country.

One possibility is to use a leadership index as a fixed effect, considering that school principal exercise of leadership has not changed over time. School leadership index values for 2009 are included in the model as a time invariant regressor, which controls for the initial level of school leadership in the different countries. With this approach, it is possible to explore if the school leadership index is related to the adoption of school leadership reforms across countries.

#### 4.1.2. Database construction (empirical model)

With these different sources of data, a panel data is constructed which is constituted by 34 OECD countries followed during 6 years that are divided into three different periods: 2008-2009, 2010-2011 and 2012-2013. It is therefore possible to obtain a 34 x 3 (N x T) dimension panel, which is appropriate for statistical analysis.

The binary variable of interest is whether a school leadership reform occurred during the considered period. The database is coded with a 1 if there is a reform or a 0 if there is no reform. To modelize what are factors linked to the probability of a school leadership reform taking place, the model uses:

Contextual variables

- Economic: GDP per Capita; HDI
- Political: Elections; governance arrangements

Education context variables (PISA variables)

- School autonomy
- Accountability
- PISA change
- PISA
- School leadership

Education Policy variables (reforms finder variables)

- School leadership reforms
- Other reforms as defined in the reforms finder

It must be noted that variables constructed from the PISA data do not fit exactly the temporal scheme of the reforms defined for the database (2008, 2010, 2012) as PISA surveys are only published every 3 years. However, these variables are relatively stable over time, and using data from years 2006, 2009 and 2012 would not affect the results.

#### 4.1.3. Methodology and estimations procedure

In order to estimate correlations between the occurrence of a school leadership reform and variables previously presented, the thesis makes use of a simple linear model, which can be expressed in different ways:

$$\begin{aligned}(1) \quad & y_{it} = \alpha + x_{it}' \beta + w_i' \delta + z_t' \gamma + \varepsilon_{it} \\(2) \quad & \bar{y}_{.t} = \alpha + \bar{x}_t' \beta + \bar{w}' \delta + z_t' \gamma + \bar{\varepsilon}_t \\(3) \quad & y_{it} = \alpha_i + x_{it}' \beta + w_i' \delta + z_t' \gamma + \varepsilon_{it} \\(4) \quad & \bar{y}_{.i} = \alpha_i + \bar{x}_{.i}' \beta + w_i' \delta + \bar{\varepsilon}_i\end{aligned}$$

$y$  indicates if the country  $i$  implemented a reform at time  $t$ . Time varying regressors are included in the vector  $x$  (election, GDP, PISA scores and autonomy measures), whereas the vector  $w$  gathers time invariant regressors. This vector includes not only a set of dummies that controls for the different types of governance, but also the pedagogical leadership index. Vector  $z$  takes into account common trends between countries, with a set of temporal dummies.

The assumption made in the model is that the error term  $\varepsilon_i$  is not correlated to the parameters of interest, namely regressors included in vectors  $x$  and  $w$ . Otherwise, the estimates would be biased, either positively or negatively, depending on the sign of the correlation. For example, let us suppose that countries with the higher GDP per capita are the most advanced in terms of school leadership and thus principals in these countries are supported by their own school principals union. One can imagine these unions would advocate for granting principals higher wages aligned with changes, and encourage school leadership reform. In that case, not controlling for the existence of a school leadership union would inflate the error term, but more importantly, upward bias the GDP coefficient, due to the positive correlation between GDP and school union.

One way to try to ensure the orthogonality of the error term is to include as many regressors as possible in the model. Unfortunately, this technique goes against the sparsity feature a model aims at achieving, and would most likely yields not statistically significant parameters. Another way is to estimate the panel using fixed effects. By controlling for individuals characteristics, the model takes into account potential correlation between regressors and unobservables.

However, due to the limited size of the sample (around 100 observations), and the small within variation of time varying regressors, such an estimation would fail to produce significant results. As a second best, the model instead tries to control for context variables (vector  $w$ ) and time trends (vector  $z$ ) in order to get rid of most of the bias. Estimates will then rely mostly on variation between countries, but will nevertheless allow for some interpretations.



The model is estimated using 4 different specifications, in order to test the robustness of our coefficients. The first model is “pooled”, and the three remaining models exploit by contrast the panel information:

1. The direct OLS estimation of the equation (1) considers each observation as independent from the others and does not take into account the panel structure.
2. The population average (PA) model (2) regresses the average of the probability to witness a reform in an OECD country on the average of the predictors, and thus gives the average response of a predictor over the population.
3. The random effect (RE) model (3) allows the intercept  $\alpha$  to vary between countries, and produces efficient estimation under the assumption that this individual effect is orthogonal.
4. The between effect (BE) model (4) averages variables over time for every country (cancels any temporal variation) and exploits cross-sectional information of the data.

To conclude, estimations were run by clustering errors within countries, which allows heteroscedasticity and autocorrelation. By increasing the size of standard errors, this technique makes it harder to detect a statistically significant coefficient. This approach strengthens the reliability of the parameters significance.

## **4.2. Overview of the data: an initial description**

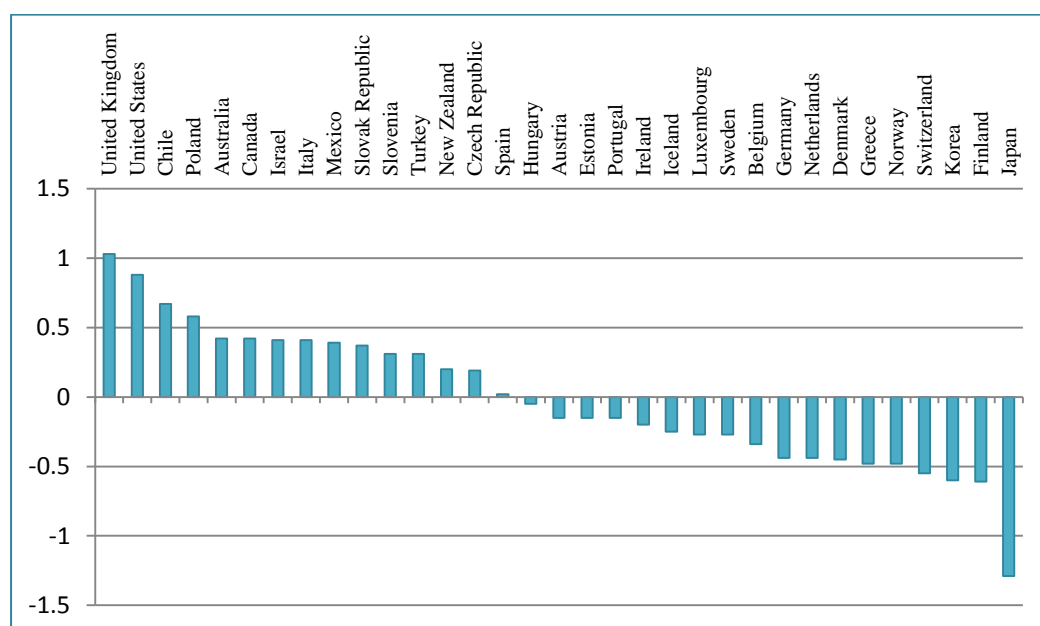
### **4.2.1. School leadership practices**

What does the data show about school leadership practices across countries? There are wide differences in terms of the way school leadership is developed and practiced that may be related to policy but also to culture and to governance arrangements. The school leadership index, which provides a reference on school leaders self-perception on their involvement in school matters from a pedagogical perspective (Figura 10) shows that pedagogical leadership is more prevalent in Anglo-Saxon countries. There are several possible explanatory factors for this, developed below.

In these countries, the concept of leadership in general has been more prevalent and is possibly more culturally acceptable than in other cultures. In fact, there is a strong link between culture and leadership styles in general in management (Jogulu, 2010) which can also have the same effect in education. From previous analysis in the field of school leadership, the United Kingdom, United States, Australia, Chile and Canada have invested and developed policy to enhance the role of school leaders in pedagogical leadership since the early 2000 (Pont, Nusche, & Moorman, 2008).

In addition, this index which is based in self-perception may also reflect challenges in comparability. Finland or Japan, both countries with high levels of performance have a different cultural perspective on leadership, and a more democratic approach to collaboration that does not promote the concept of individual leadership based on the principal, but a shared approach to leadership. When completing questionnaires, they may have a different cultural perspective of what leadership implies at their school and how it is exercised.

**Figura 10: School leadership index, PISA 2009**



Source: OECD PISA 2009 database.

There may also be issues in terms of the degree of autonomy granted to exercise leadership: in some countries school leaders may not have autonomy in areas that are required to exercise what is called pedagogical leadership and may be limited by legal or policy frameworks to exercise limited administrative tasks that do not drive schools. This for example has been the case for Spain, where the legal framework did not give principals autonomy to manage schools and their teachers to support school change.

Both the issue of culture and of autonomy granted to exercise leadership need to be further analysed as they can influence the take up of policies on school leadership. Kaparou has researched this aspect comparing practices of school leaders in England and Greece and concludes that instructional leadership is “contextually bounded and inevitably influenced by the extent and nature of centralisation or decentralisation in the education system” (Kaparou, 2014).

In fact, the cultural conceptualisation of leadership and its practices in schools may imply that either different country school leaders are using different styles of leadership that reflect their context and may not need change, or that the change in the conceptualisation of school leaders as instructional leaders may become an

obstacle to reform. This could have different interpretations such as the need to adopt more culturally adapted leadership styles or how the prevalent culture is acting as an obstacle to adopt new reforms that shift the role of leaders from administrators to leaders of learning. School leadership as a reflection of leadership culture in the country has not been included in the model, as there is not available indicator for all countries included in the model. This however, merits further analysis in the case studies and beyond.

#### 4.2.2. School leadership reforms

From the total of reforms adopted across OECD countries, school leadership reforms have been among the least adopted (2.8%), with the highest proportion concentrated on teachers (Figura 1). Yet, while a small proportion of the total of reforms, 13 out of 33 countries have adopted reforms in this area, which represents almost 40% of all countries in the data. From these, few were adopted in 2008-2009, and increasing in 2010-11, with most reforms adopted in the 2012-13 period, as seen in Anexo 2. There were no reported reforms in 2014. Some countries (Australia and Portugal) adopted more than one reform in school leadership in the period analysed.

Have these reforms been taken up by countries with a similar conceptualisation of school leadership or which are not advanced in this concept? Australia, Canada and Chile have adopted these types of reforms. But other countries have also done so, which come from a different background or conceptualisation of leadership.

Anexo 2 presents a descriptive overview of the specific reforms adopted from 2008 through 2014. From the 13 countries introducing reforms in school leadership, there are three broad areas of action:

- A large majority of reforms have been focused on introducing or developing specialised training for school principals.
- Career development, whether changing the initial selection procedures or criteria, the salaries or the duration of the tenure, as in the Czech Republic.
- A semi comprehensive approach: Some countries have targeted school leadership in a range of areas, as is the case of the Netherlands, where new professional standards have been established and a register of school leaders has become mandatory since 2015. In Portugal, a broad reform of school leaders was implemented in 2008 with a change in the selection processes as well as the responsibilities towards accountability with a clear definition of roles. In Spain recruitment has been modified and a mandatory specific school leadership course requirement has been introduced.
- Definition of roles or standards. This has been part of a broader reform effort in some countries already reported, and has been the concrete focus in Australia. In this country, school leadership has been more developed and there is already initial and continuing training for school principals. Overall, the reforms have concentrated on introducing new specialised training for school principals and standards.

#### 4.2.3. Autonomy and accountability

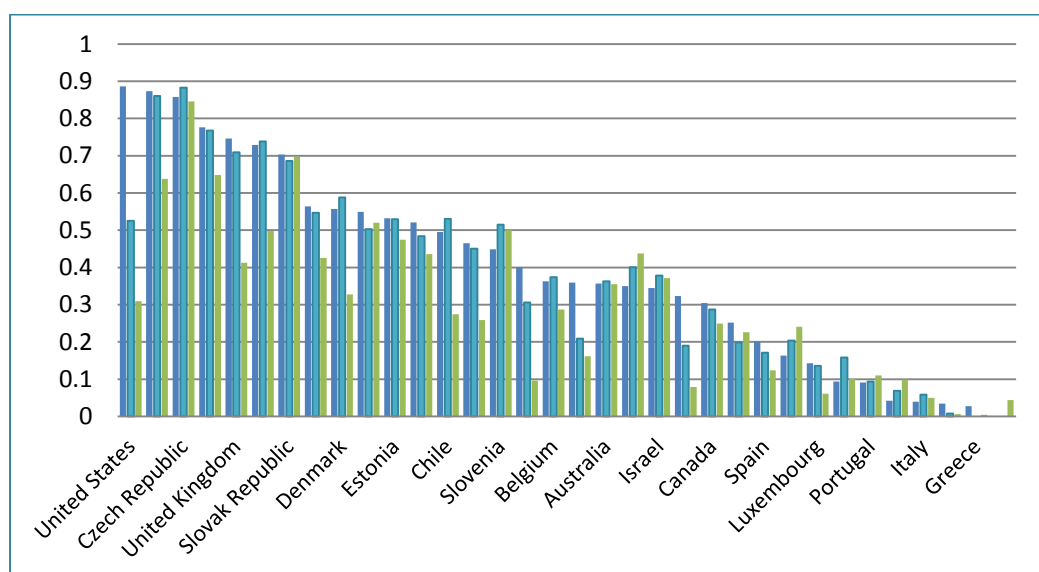
The analysis of autonomy shows that while there appears to be stability over time, there are changes in autonomy granted to schools across countries. This refers to policies of decentralisation and transfer of autonomy towards schools in a number of areas. This type of policy approach has been implemented since the 90s, following the New Public Management (NPM) which has promoted decentralisation, autonomy often together with accountability for outcomes, as a way to trigger school improvement.

There are 5 types of autonomy analysed building on PISA data that may have influence in school leadership practice: autonomy in selecting teachers or setting salaries, or more curricular autonomy in terms of choosing text books, determining content of deciding which courses to offer.

The data on autonomy shows variable trends depending on the type of autonomy analysed. Figura 11 presents the levels of school autonomy in staffing issues from 2006 to 2012, which combines the level of school autonomy in staff hiring and in setting starting salaries. It shows on one hand that there is a group of countries with high levels of autonomy: the United States, Netherlands, Sweden, the United Kingdom Hungary, New Zealand or Denmark. In these countries autonomy has decreased in almost all cases, with a large decline in the United States, the United Kingdom and also Denmark. In many of these countries, there is a higher than average publicly funded private provision of education, which may represent different delivery of education choices. In these models, there are often larger options for school choice.

A group of countries appears to have lower proportions of schools with autonomy in staffing issues, across Europe, but also in Mexico, Australia, Japan or Canada. A third group of countries with much more centralised governance approaches show extremely low levels of autonomy in staffing issues. There is a link with governance patterns, especially for centralised countries, but also variability in terms of decentralised or centralised governance with school autonomy.

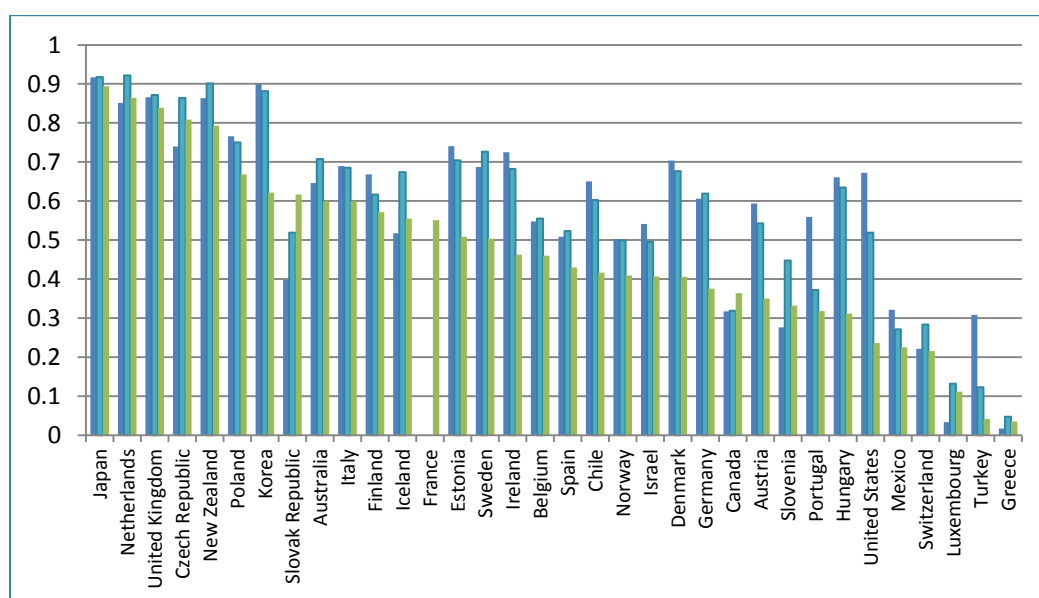
**Figura 11: School level autonomy in staff issues, PISA 2006-2012**



Source: PISA 2006, 2009, 2012 database.

In terms of school autonomy in **determining course content**, there appears to be reductions in autonomy in almost all countries, and there does not appear to be a strong link between governance and school autonomy in curricular issues. A first group of countries, including Japan, Netherlands, UK, Poland or Czech Republic had a high level of autonomy in 2006 and have maintained similar or slightly reduced levels of autonomy up to 2012. A second group of countries have around .5 levels of autonomy, but in many of these the declines have been large, and a third group of countries from Europe and the United States have lower levels of autonomy. In almost all countries autonomy appears to have declined from 2006 through 2012.

**Figura 12: School autonomy in curricular issues, PISA 2006-2012**



Source: PISA 2006, 2009, 2012 database.

There are important issues to point out with regards to these values:

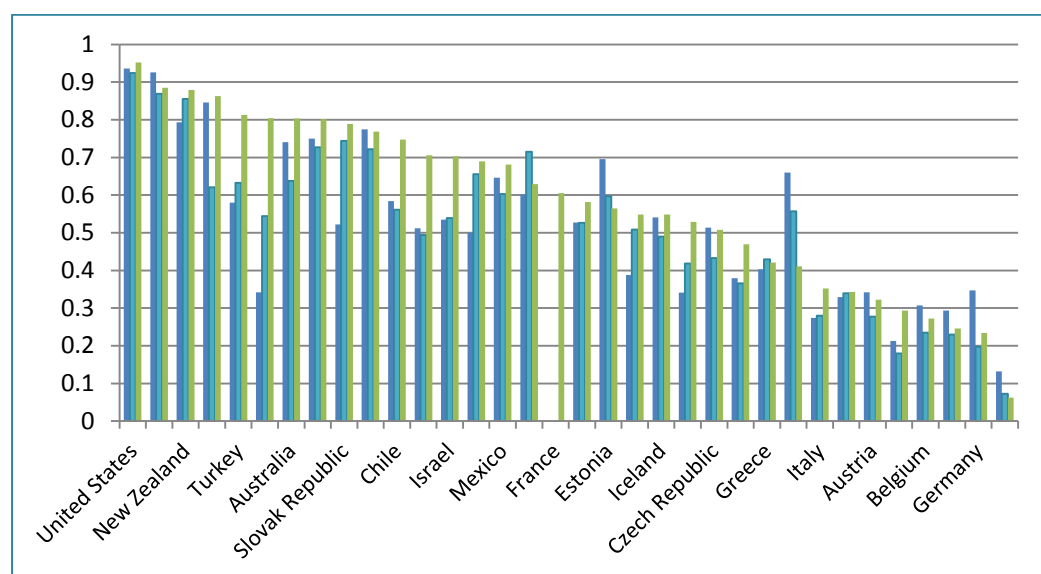
These values refer to the perceptions of school principals on the reality of where decision making is located, so it needs to be interpreted as implemented autonomy rather than prescribed through a policy or other measures. To check on the reality of these values to actual policy, Hanushek et al (Hanushek, Link, & Woessmann, 2013) p. 218) established a series of analysis with national official surveys on actual measures of autonomy. They found strong correlations between the school principals relation of autonomy according to PISA data and the data reported in Education at a Glance or Eurydice (0.52 and 0.65 correlations of autonomy of academic content respectively).

This value groups three measures of autonomy in terms of selection of text books, of determining course content and of deciding on courses to offer. In the analysis here, these are grouped together in two indicators, for the statistical modelling the 5 values are separated, as they may be sensitive to school leadership reforms, which may give more or less autonomy in specific areas. Overall, these findings are somewhat surprising: contrary to what some of the literature shows on increasing levels of autonomy, full autonomy to schools has not been granted in many cases. There may be different explanations. It may be that autonomy has been granted to the local level jointly with schools, and this indicator only measures autonomy at the school level. It is also possible that school autonomy has declined across OECD countries in terms of the capacity to manage content at the school level. This trend may reflect the trend towards accountability for outcomes, which brings with it a decrease in autonomy, as countries are defining curricula and strategies to ensure that schools follow the defined national or regional guidelines or standards set for national educational achievement.

Questions arise with regards to autonomy practices by school leaders and how this may be related to governance and to cultural conceptualisations of autonomy and leadership exercise. The literature on school improvement and change, as well as on education politics points to a parallel trend that bring together increased autonomy teamed with accountability as a way to promote school improvement. In some cases, autonomy may imply a different meaning than decentralisation, which is delegating or transferring responsibility towards the local level or to schools. Further complementary analysis on decentralisation may be needed to understand whether the trend has actually reduced school autonomy and increased local or joint decision making between schools and local level educational authorities.

Autonomy has been coupled with accountability as the educational discourse of the early 21<sup>st</sup> century. Accountability can have many different types of definitions or indicators to understand its practice and the one selected for the model is the use of achievement data for accountability purposes (according to PISA). This indicator groups together whether data has been posted publicly as an indicator of public accountability, or whether it is used for tracking schools for administrative purposes (Figura 13). The policies across countries vary widely and the data shows relevant results.

**Figura 13: School accountability across OECD countries, PISA 2006-2012**



Source: PISA 2006, 2009, 2012 database.

Figura 13 shows the distribution of countries in terms of their accountability practices and the trend in the past 6 years. On one hand, a group of countries has strong accountability practices, in the United States, United Kingdom, New Zealand, Netherlands, Turkey, Korea, Australia, Sweden or Canada, Chile. On the other side of the spectrum are Japan, Germany, Finland, Switzerland or Ireland with a much lower practice of accountability for outcomes. In the left side of the accountability spectrum there have been increases in accountability, while on the lower side, there appears to have been decreases in accountability. The statistical model explores the relationship between accountability and leadership reforms, as there can be a strong relationship between both, especially with the increase in accountability and the required practice to respond to this increasing accountability for results.



#### 4.2.4. Descriptive statistics from the school leadership model

From the total sample of 99 cases, there are some relevant patterns. The cross country averages are extremely variable in terms of autonomy: 61% of schools have autonomy in hiring, 17% in setting teacher salaries and 78% in selecting textbooks but with wide ranging standard deviations. Tabla 3 shows the descriptive statistics. Less than half of the countries have autonomy in the selection of courses. Slightly more than half of the countries have accountability policies related to publishing test results or using data for administrative purposes.

**Tabla 3: School leadership reform model descriptive statistics**

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
autonomy_hiring	97	0.567	0.342	0	1
autonomy_salaries	97	0.169	0.211	0	0.795
autonomy_textbooks	97	0.744	0.271	0.007	1
autonomy_contents	97	0.433	0.265	0	0.934
autonomy_courses	97	0.47	0.266	0	0.936
accountability	97	0.55	0.211	0.062	0.952
pisa_reading	99	492.782	25.933	410.497	556.022
delta_pisa	94	1.907	11.533	-21.674	35.318

Tabla 4 also shows the relationship between the variables included in the model and governance arrangements. Countries with more centralised governance approaches (including those who share responsibility with the state) have less autonomy in the different types of autonomy measured. Countries which have delegated responsibility to schools have the highest degree of autonomy at the school level in the autonomy variables, as would be expected. Accountability also varies according to governance: countries with more delegated responsibilities to schools have higher accountability at the school level than more centralised states.

It is also interesting to note the differences in PISA across governance approaches. Centralised countries have lower PISA results although have increased their scores more between 2003 and 2012, while decentralised states and those which have delegated responsibility to the school level have higher PISA results. While this relationship is not the direct object of this thesis, it is an interesting finding which could be object of further analysis. Countries with more centralised approaches may not be investing in autonomy and accountability, or school leadership training, and this could be explored whether it indirectly influences student achievement. In fact, Hanushek et al., (2012) have studied the influence of autonomy on outcomes and conclude that countries with higher levels of development where there is capacity with autonomy have higher results.

**Tabla 4: Descriptive statistics by governance arrangements**

		Governance				
		centralized	shared central states	centralized municipalities	centralized schools	decentralized states
Countries		Austria Czech Republic France Greece Israel Italy Luxembourg Portugal Turkey	Mexico Spain	Chile Denmark Estonia Finland Hungary Iceland Japan Korea Norway Poland Slovakia Slovenia Sweden	Ireland Netherlands New Zealand	Australia Belgium Canada Germany United Kingdom United States
autonomy_hiring	mean	0.263	0.327	0.729	0.805	0.661
	sd	0.329	0.018	0.275	0.270	0.230
autonomy_salaries	mean	0.120	0.053	0.199	0.242	0.144
	sd	0.239	0.036	0.167	0.298	0.194
autonomy_textbooks	mean	0.565	0.790	0.811	0.964	0.784
	sd	0.369	0.228	0.169	0.058	0.228
autonomy_contents	mean	0.308	0.228	0.533	0.636	0.373
	sd	0.269	0.124	0.237	0.246	0.229
autonomy_courses	mean	0.322	0.174	0.490	0.755	0.638
	sd	0.268	0.181	0.228	0.206	0.192
accountability	mean	0.492	0.484	0.527	0.652	0.597
	sd	0.145	0.168	0.195	0.248	0.313
pisa_reading	mean	478.916	448.188	498.298	512.956	506.409
	sd	14.592	32.779	26.736	8.762	10.590
delta_pisa	mean	5.069	5.206	0.378	-0.396	0.363
	sd	12.895	14.276	11.843	13.024	5.180

### 4.3. Results from the model: school leadership reforms reflect their policy environment

The analysis of the factors that can contribute to determine or be associated with the introduction of school leadership reforms shows relevant results. The empirical model explains 29% of the variation in the adoption of school leadership reforms across OECD countries. More concretely, the results show that both the external context and other education policies are associated with school leadership reforms: the political cycle, as measured by elections, is significant, as are the governance arrangements and the policy environment of school autonomy and accountability. In addition, adopting reforms in assessment and curriculum is also correlated with school leadership reforms.

The model also shows that there are a number of factors that do not appear to affect the probability of adopting school leadership reforms, such as countries performance or progress in education outcomes, as measured by PISA, or the actual practice of instructional leadership.

### 4.3.1. Detailed analysis of results

Tabla 5 reports estimation results. Column 1 shows the results of a probability regression using OLS (with clustered standard errors): has the country implemented a leadership reform at time  $t$ ? Change can occur in both directions: either the adoption of school leadership reforms can be affected by contextual policies and factors, or school leadership reforms are affecting the adoption of other complementary reforms, as the dependent variables are associated with school leadership and the model can only show correlations<sup>26</sup>.

More concretely, results show that there are a range of factors associated with the adoption of school leadership reforms across OECD countries, in terms of the external context, education policy context and the policy environment.

From the contextual factors included in the model, there appears to be a relationship between the introduction of school leadership reforms and the political and economic context. There is an increased probability for countries to take up a school leadership reform after an election, with an increase of 23.4 percentage points. This is one of the most significant values in the equation. In addition, it is notable that this value is high and significant for reforms in school leadership, but not for a large number of other reforms. From 17 policy areas for which the model was run to check on its validity, only in school leadership, assessment and economic resources the election variable was significant.

The level of development of a country is also significant. Countries with a higher GDP per capita are less likely to undertake reform in school leadership. For instance, a country with a GDP per capita higher by 1% is less likely by 0.33 percentage point to adopt a school leadership reform in the period analysed. This can mean also that countries with higher GDP may have already undertaken reforms in this area, which may be an issue to further explore.

---

<sup>26</sup> The following interpretations hold for OLS coefficients (1st column), but would be the same for PA and RE coefficients. Values differ because estimations methods are not the same.

Tabla 5: Factors that influence school leadership reform adoption across OECD countries

	OLS	PA	RE	BE
	sl_reform	sl_reform	sl_reform	sl_reform
<b>Context</b>				
election	0.234***	0.318***	0.240***	0.430***
	0	0	0	0.01
log_gdp	-0.332**	-0.443***	-0.362***	-0.624**
	0.015	0	0.001	0.017
hdi	3.031*	3.684***	3.099**	5.291**
	0.066	0.001	0.044	0.02
<b>Education context</b>				
delta pisa_reading	-0.135	-0.079	-0.145	0.277
	0.711	0.745	0.692	0.655
gov = centralized	0.248**	0.177**	0.240***	0.198
	0.012	0.011	0.009	0.134
gov = centralized municipalities	0.121	0.0638	0.108	0.101
	0.215	0.372	0.305	0.456
gov = centralized schools	0.229**	0.246***	0.226**	0.338**
	0.041	0	0.032	0.026
gov = shared central states	0.269**	0.161	0.252**	0.151
	0.04	0.151	0.045	0.381
gov = decentralized	ref	ref	ref	ref
leadership	0.0702	0.071	0.0623	0.0996
	0.409	0.219	0.492	0.341
<b>Policy environment</b>				
autonomy_hiring	0.344*	0.221	0.32	0.169
	0.072	0.236	0.135	0.62
autonomy_salaries	0.216	0.395***	0.218	0.516*
	0.236	0.004	0.222	0.06
autonomy_textbooks	0.409***	0.454***	0.408***	0.412**
	0	0	0	0.033
autonomy_contents	-0.444*	-0.381**	-0.442*	-0.394
	0.091	0.037	0.081	0.163
autonomy_courses	0.285	0.015	0.264	-0.176
	0.321	0.945	0.364	0.619
accountability	1.075***	1.001***	1.043***	0.897*
	0.003	0.003	0.006	0.056
accountability_x_auto_hiring	-1.324***	-1.190***	-1.269**	-1.088
	0.008	0.008	0.024	0.127
time dummies	yes	yes	yes	no
N	91	91	91	91
Adjusted R-sq	0.286		0.315	0.547
p-values in parentheses				
* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01				

The Human Development Index also shows a significant and positive association: the more equal or higher the HDI of a country, the higher the probability of adopting a school leadership reform. The difference in signs between level of development as measured by GDP or HDI requires an explanation. Countries with a higher HDI are more likely to undertake a reform in school leadership.

In relation to the policy making structure of a country, there are some clear patterns. There is a higher probability that a centralised government or a government with regional and national shared responsibilities have adopted a school leadership reform. In average the model shows an increase between 22 and 26 percentage points in the probability of having a school leadership reform. Still when analysing the distribution of the adoption of reforms in school leadership, countries with all types of governance arrangements implemented school leadership reforms, although there were more in centralised countries.

In terms of education context factors, the level of education attainment of a country, as measured by PISA outcomes, does not show any effect on the adoption of a school leadership reform. The model uses both the change in PISA as a proxy for change in education attainment, or PISA results, in relation to other countries. In both instances, there is no association or probability that a country introduces a reform in school leadership.

There is also a significant relationship between school leadership and school autonomy, as measured by different types of autonomy. However, the direction of the association varies depending on the type of autonomy. On one hand, there is a positive correlation between autonomy in staffing and school leadership reforms. On the other hand, the correlation is negative with most curricular autonomy measures. There is indeed an increased probability that a country which has a higher level of autonomy (by 1 percentage point) in hiring or in determining text books at the school level has adopted a school leadership reform, with an increase in the probabilities of .34 and .41 points. Conversely, the autonomy in defining contents at the school level shows a negative sign: this implies that there is an increased probability that a country with a lower level of autonomy in determining content or curriculum will have a school leadership reform.

There is also a significant association between school accountability and school leadership reform. The probability that a country, with a higher level of accountability by 1 percentage point, has introduced a school leadership reform increases by 1.07 percentage points. There is also an important relationship between accountability and autonomy, which has been one the main trends that education policy scholars suggest has taken place in the past decades. Some countries have implemented policies that promote greater autonomy in different areas of school management in parallel to an increase in accountability policies that measure school and student results. To test this triangle, the model introduces a new variable that accounts for the interaction between accountability and school

autonomy (in selecting teachers for hire, which is an important autonomy tool for schools and their school leaders). The results of the analysis show that even if accountability and autonomy in hiring exhibit a positive correlation with school leadership reform, their interaction term is negatively correlated. This means that at a given level of autonomy, a country with more accountability is less likely to adopt a school leadership reform.

**Tabla 6: Correlations between different education policies adopted across OECD, 2008-2014**

1%	School l.	assess	disadv	Eval	learning	syst_eval	Teachers
School l	1						
Assess	-0.006	1					
Disadv.	0.1469	-0.0202	1				
Eval	0.1733*	0.1689*	0.0031	1			
Learning	0.2528*	0.2441*	0.0867	0.1705*	1		
syst_eval	0.2015*	-0.153	0.1839*	-0.0032	0.1078	1	
Teachers	0.1244	0.0745	0.0865	0.1854*	0.1708*	0.1508	1

Note: Highlighted in yellow are significant values.

Given the small size of the sample, the model does not allow to test directly whether there are interactions with other policy reforms. However, it does allow to analyse correlations between the different reforms implemented across OECD countries. Table 6 shows that there is a significant relationship between school leadership reforms and evaluation reforms, those focused on learning, which are curricular reforms, and with system level evaluation.

#### 4.3.2. Step by step modelling

To test the validity of the model, the analysis is undertaken following a staged approach. This means that each set of variables of the model is added into the model in stages to understand whether they are relevant and significant by themselves or part of another interaction.



Tabla 7: A step-by-step look at school leadership reform

	1	2	3	4	5
	sl_reform	sl_reform	sl_reform	sl_reform	sl_reform
<b>Context</b>					
election	0.282***	0.257***	0.259***	0.266***	0.234***
	0	0	0	0	0
log_gdp	-0.0965	-0.14	-0.195*	-0.209*	-0.332**
	0.412	0.212	0.082	0.076	0.015
hdi	0.993	1.313	1.661	2.153	3.031*
	0.483	0.359	0.227	0.157	0.066
<b>Education context</b>					
delta pisa_reading	-0.317	-0.237	-0.124	-0.203	-0.135
	0.329	0.506	0.731	0.577	0.711
gov = centralized	0.12	0.208*	0.262**	0.254**	0.248**
	0.276	0.059	0.024	0.031	0.012
gov = central-municipalities	-0.0488	0.0129	0.0943	0.143	0.121
	0.615	0.901	0.371	0.184	0.215
gov = centralized schools	0.157	0.157	0.16	0.265**	0.229**
	0.155	0.159	0.19	0.033	0.041
gov = shared central states	0.266**	0.283*	0.307**	0.303**	0.269**
	0.046	0.06	0.031	0.048	0.04
gov = decentralized	ref	ref	ref	ref	ref
leadership				0.171***	0.0702
				0.007	0.409
<b>Policy environment</b>					
autonomy_hiring		-0.0463	-0.178	-0.207*	0.344*
		0.695	0.117	0.091	0.072
autonomy_salaries		0.133	0.0865	0.176	0.216
		0.45	0.65	0.278	0.236
autonomy_textbooks		0.272**	0.389***	0.300**	0.409***
		0.047	0.002	0.023	0
autonomy_contents		-0.375	-0.487*	-0.456*	-0.444*
		0.157	0.068	0.06	0.091
autonomy_courses		0.183	0.289	0.235	0.285
		0.53	0.329	0.404	0.321
accountability			0.428***		1.075***
			0.01		0.003
acc_aut_hir					-1.324***
					0.008
time dummies	yes	yes	yes	yes	yes
N	94	92	92	91	91
Adjusted R-sq	0.238	0.23	0.256	0.252	0.286



To take into account the contextual factors, the model introduces a series of control variables, such as governance arrangements (fixed over time), economic levels of the country and inequality (HDI) and time dummies, capturing any conjectural effect. In general, these are significant throughout the different stages of the model. Tabla 7 presents these results.

In a first stage, results show that there is a significant correlation between school leadership reforms and elections, and this variable remains significant throughout the analysis. Column 1 in Tabla 7 shows that elections are strongly correlated with school leadership reforms, and adding the rest of variables to the regression does not reduce significantly the election coefficient, which remains significant and strong throughout the different stages of the model. This confirms the robustness of the finding that school leadership reforms are observed more often after elections.

In a second stage, variables related to autonomy are introduced. Column 2 shows the regression with these new variables, where only autonomy for text books is significantly related to the introduction of school leadership reforms.

In a third step, accountability is introduced. This regression, in column 3, shows that there is a strong positive correlation with the adoption of school leadership reforms, while maintaining the correlation with elections and governance.

In a fourth step, the model introduces leadership, which shows a strong and positive correlation with the adoption of school leadership reforms. This refers to the initial level of instructional leadership (measured by the index of school leadership in 2009 according to PISA). This interpretation allows to say that a higher initial level of school leadership is associated with a higher probability to observe school leadership reform. In a fifth step, shown in column 5, accountability is added into the model, and both accountability and leadership lose their significance. Part of the reason for this reduction in significance is the fact that accountability and leadership are strongly correlated and it is difficult to disentangle their effect. Accountability has a stronger explanatory capacity in the model, as it has the highest impact on the adjusted R squared, but both are strong. Accountability refers to the use of tests or student assessments for accountability purposes, whether they are posted publicly or used for tracking over time by administrative authorities. Given that this question is asked of principals, it can be that principals with higher instructional leadership levels are responding more positively to the accountability remit, or that with more accountability there is a higher exercise of instructional leadership.

In step five, to refine or take into account the correlation between accountability and autonomy, the model adds a variable with the interaction effect between accountability and autonomy in hiring, which shows significance but with a negative value. The interaction term allows controlling for the effect of accountability at different level of autonomy.

The interpretation is that in countries with more accountability there is a higher probability of having school leadership reforms, but this correlation is reduced when there is a higher degree of autonomy in hiring. As an example, countries A and B have more accountability than C, so there is a higher probability that they adopt school leadership reforms. However, there will be a higher probability of having school leadership reform in country B, which has lower levels of autonomy in hiring.

Country	A	B	C
Autonomy hiring	10	5	5
Accountability	10	10	5

The complete model shows the correlation between school leadership reforms and:

- Governance
- Economic and growth variables (GDP and HDI)
- Autonomy in curriculum, selection of text books and in selecting teachers for hire
- Accountability

Conversely, it does show that there are a number of areas which are not correlated to the adoption of reforms:

- Education attainment or achievement (measured by PISA)
- Autonomy in courses and autonomy in salaries
- Initial levels of school leadership

## 4.4. Conclusions

This chapter analyses school leadership reform adoption across OECD countries building on public policy and education policy analytical frameworks such as Sabatier (2014), Bell and Stevenson (2015) and Jacobi et al (2011). Education policy is a multidisciplinary field, with contributions from many different schools of thought, including political science, economics of education, education sciences or school improvement or school leadership. This renders difficult finding a suitable theoretical model or framework, so the chapter finds areas of common ground to analyse school leadership reform adoption. The common areas that most education policy theoretical frameworks share: external contextual factors, education policy factors and the human agency aspect of reforms. Building on these common areas, this chapter develops a statistical model to analyse school leadership reform adoption.

The analysis finds a story behind school leadership reforms: they do not come alone, but are part of broader education reform efforts within countries which are taken when new governments are elected:

- They are correlated with decentralisation, school autonomy and accountability. It appears that countries that are implementing this type of governance reforms, a common policy strategy since the 90s looking to improve outcomes, are also investing in developing its school leaders to have the capacity to respond to the autonomy with accountability formula.
- There are also correlations between school leadership reforms and curriculum and evaluation reforms. This shows that rather than being defined alone, school leadership reforms appear to be part of broader school reform efforts, especially those that focus on schools such as school evaluation and curricular reforms.
- There is a stronger probability of new governments (recently elected) to adopt school leadership reforms.

It is also clear from the data which kind of government can make this type of reform. Countries with centralized education policy making structures are more prone to be making school leadership reforms than those with decentralized governments (such as Canada or Germany, where reforms of this nature are adopted at the regional government level). It may also be that countries which are decentralizing responsibility to schools are investing, or those who have had a more centralized approach to schooling and may be behind in terms of investing in school leadership, are now taking action.

Education outcomes do not appear to matter: countries' whose education outcomes are improving (according to PISA reading scores) do not have a different probability of investing in school leadership reforms. What does appear to be relevant is the economic level of a country, with countries at a lower level of economic growth having a higher probability of adopting more school leadership reforms.

The model has also analysed other factors that may influence reforms, and has not found correlations for example in investing in teachers and investing in school leaders or in increasing autonomy of hiring or determining salaries of teachers. There are only correlations with content type of autonomy, such as the selection of text books. In terms of autonomy in content, the correlation is negative, so countries with reforms in school leadership appear to be doing so in frameworks of decreasing content autonomy. It is important to point out that curricular autonomy has decreased since 2006 according to PISA.

Other factors appear to be associated with the introduction of school leadership reforms in the period analysed: centralized governments are more likely reform, as do countries with lower levels of GDP growth – which may be due to the possibility that higher GDP countries and more devolved education systems have already implemented these types of reforms or do not have responsibility in this area.

The findings also support the broader education and political science recent literature on the changes from government to governance in education. With the transformation of the state and the political role of the nation state, this shift is reflected in education through changes in governance arrangements that move from the control of inputs to the “soft steering” of outputs through evaluation and accountability. In this new territory, school leaders need to be ready to exercise accountability and to be key actors in this new complex governance environment. Therefore, policies to enhance the role of school leaders such as school leadership training and redefinition of roles are part of this shift from government to governance.

There are a number of areas which the model does not uncover:

- On one hand, the cultural aspects of leadership practice may be influencing the types of school leadership approaches adopted across countries. How this may translate into policy frameworks is challenging to understand, but is worth analyzing more concretely by country patterns in school leadership in relation to cultural approaches to leadership in general and in business.
- While the model looks into elections and finds a positive correlation, it does not unmask the sign of the government and whether there may be a link between school leadership reform and different parties ideologies. It may be that given the findings that school leadership reforms are part of a new accountability culture, this may be associated with a concrete type of government.
- The model more generally does not show the human agency aspect of reforms, referring to the role of specific political processes or the increase in research or of “policy entrepreneurs” or the role of international organisations in promoting reforms in school leadership.

To unmask some of these issues and provide a more complete picture of leadership reforms, the following Chapter 5 explores these issues more in depth, by adopting a case study qualitative analysis approach to the adoption of school leadership reforms. In this way, the chapter will complement the findings from the statistical model and final conclusions can be developed in Chapter 6.



## Capítulo 5. Reformas del liderazgo escolar: un estudio comparado de casos

Este capítulo analiza el proceso de reformas del liderazgo escolar adoptadas en varios países de la OCDE, con el fin de entender el detalle de los factores que han contribuido a su adopción. El Capítulo 3 propone el marco teórico y metodológico del análisis de esta tesis: a) un modelo teórico que plantea que las reformas del liderazgo escolar están determinadas por varios factores: su contexto político y social, el contexto educativo, su complementariedad con otras políticas educativas y la acción de actores concretos, y b) el uso de métodos mixtos de investigación, que combinan el análisis cuantitativo con el cualitativo. Siguiendo este modelo, el Capítulo 4 analiza las reformas del liderazgo escolar desde un ámbito cuantitativo. El Capítulo 5 adopta una metodología de estudio comparado de casos desde una perspectiva cualitativa, para profundizar en el detalle, la naturaleza y el contexto de las reformas del liderazgo escolar atendiendo a la calidad de los hechos y elementos observados. Para el análisis de cada caso, se ha realizado un estudio de documentación primaria y secundaria, una encuesta y unas entrevistas con actores involucrados en las reformas en los propios países.

El capítulo comienza con una descripción del método aplicado a esta investigación y elabora los criterios utilizados para la selección de los casos. Le sigue el análisis de las reformas del liderazgo escolar en los países de referencia. Cada caso se describe siguiendo el mismo marco analítico, de general a concreto, con una breve introducción de la reforma, un análisis del contexto político y educativo, de las reformas generales y concretas relacionadas, y de los actores involucrados, a partir de fuentes primarias, secundarias y de los resultados de una encuesta realizada para esta tesis. Cada caso termina con una breve recapitulación. El capítulo sigue con un análisis sistemático y comparado de las reformas, siguiendo el mismo marco y termina con una recapitulación de los principales puntos.

### 5.1. Metodología aplicada al estudio

Para analizar una reforma concreta existen distintas metodologías posibles. Dentro del área de las ciencias sociales, es posible utilizar encuestas, historias, análisis estadísticos o estudios de caso, entre otras. Para entender el proceso y los factores que han contribuido a una reforma educativa concreta en determinados sistemas educativos, el estudio comparado de casos es la metodología más apropiada según Yin (2009) y Cresswell (2012), ya que permite profundizar en un tema mediante una combinación de fuentes. También permite analizar los contextos y las condiciones relacionadas y confrontarlos para encontrar posibles factores comunes, así como analizar si los casos se ajustan al modelo de investigación determinado. Su valor reside en que miden y estudian los factores de un evento más allá de variables o factores independientes.

La investigación comparada de casos requiere el análisis y cotejo de casos individuales en profundidad, bajo una perspectiva amplia del tema de investigación que facilite su descripción, comprensión y explicación. Para realizar un estudio comparado de casos, el proceso concreto implica el diseño del estudio, la recolección de datos, el análisis de los mismos y su presentación (Yin, 2009).

Dentro del análisis comparado, existen distintos métodos de investigación. Uno de los que se utiliza en el campo de la investigación sociológica y política consiste en elegir entre sistemas diferentes (*most different systems design*), o sistemas similares (*most similar systems design*) (Przeworski & Teune, 1970). El diseño de casos utilizando sistemas similares, implica elegir casos que sean análogos entre sí con la excepción de la pregunta que se quiere analizar. En el de sistemas diferentes, el diseño busca maximizar diferencias entre los casos para poder investigar la pregunta principal de interés.

Todo ello da a entender que los criterios para elegir los casos en el estudio comparado son extremadamente importantes, tanto en su aspecto metodológico como para el uso que se va a dar a los casos. Se debe decidir si los casos representan una confirmación del evento que hay que analizar, o si son teóricamente distintos o divergentes. Para tres o más casos, Yin sugiere guiarse por la variedad en la selección. Con más de un caso, se puede llevar a cabo un análisis sustentado en mayor información, lo que permite ser más representativo. La selección de casos es uno de los pasos iniciales de mayor importancia en este análisis. Siguiendo el proceso propuesto por Yin (2004), a continuación definiré los casos, propondré los criterios para justificar el uso de uno o varios casos, y explicaré los aspectos que influyen en su selección.

#### 5.1.1. Selección de casos

Para el propósito de esta tesis, que explora los factores que influyen en la adopción de las reformas del liderazgo escolar, utilicé el modelo teórico definido en el Capítulo 3 para aplicarlo en los estudios de caso (Figura 9). Para analizar si las reformas del liderazgo escolar se adaptan a este modelo, hace falta utilizar casos de sistemas educativos que hayan llevado a cabo una reforma de este tipo.

Para empezar, se limita la muestra a los países de la OCDE, como universo de casos de países de los que se encuentra información estandarizada. A partir de ahí, se buscan los que han adoptado reformas del liderazgo escolar. Utilizando la base de datos de países que han realizado reformas educativas entre 2008 y 2014, ya presentada en los Capítulos 3 y 4 (OECD, 2015), surgen once países que han hecho alguna reforma en el ámbito de estudio: Australia, Chile, España, Finlandia, Irlanda, Italia, México, Noruega, Países Bajos, Portugal y República Checa.

De estos once países, se busca seleccionar a varios siguiendo el método comparado de casos de sistemas diferentes, dado que no es posible encontrar casos que sean similares entre sí, con excepción de la reforma del liderazgo escolar (la pregunta que se quiere analizar). De este cruce, surge un modelo de América Latina, uno europeo,



uno nórdico y otro anglosajón. Pero el estudio de cuatro casos es excesivamente amplio, por lo que se reduce a tres.

Otro criterio importante es la disponibilidad de datos, fuentes de información y el acceso a las mismas, o también la familiaridad del investigador con los casos (Cresswell, 2012, p. 20). En este caso, a través de mi trabajo como analista de políticas de educación, he tenido la oportunidad de investigar y trabajar directamente con varios países de la muestra, entre los que se encuentran Chile, España, México o Noruega. He trabajado de forma más directa con tres de estos países en programas de reforma educativa, que han incluido el análisis de la contribución de la dirección y el liderazgo escolar: España, México y Noruega. Sobre estos países, cuento con un conocimiento de sus sistemas educativos y sus reformas, así como de los actores que contribuyen al quehacer político. Ello me permite avanzar en la investigación, utilizar bibliografía y conocimientos que serían de difícil acceso en otro caso, accediendo a personas y actores que han participado en el proceso de reforma. De esta manera, la investigación y los estudios de caso pueden ser ricos en datos e información, yendo más allá de lo que iría una investigación meramente documental.

Los criterios para la selección de los casos del estudio comparado son los siguientes:

- Ser países de la OCDE.
- Haber llevado a cabo una reforma del liderazgo escolar entre 2008 y 2014.
- Ser sistemas diferentes, lo que permite analizar la reforma en concreto, en sistemas con distintos modelos sociales, económicos y políticos.
- Tener conocimiento y acceso a información de los países que han llevado a cabo reformas en este ámbito.

Del cruce de todos estos criterios (países de la OCDE, que han hecho una reforma del liderazgo escolar, de contextos diferentes y con los que he colaborado directamente), surgen varios candidatos, que conforman un grupo representativo de la diversidad de países y entornos de la OCDE, compuesto concretamente por México, Noruega y España. Estos tres países han realizado una reforma del liderazgo escolar, son miembros de la OCDE, cuentan con distintos modelos sociales y económicos, y he trabajado directamente con todos ellos en algún proyecto entre el 2008 y el 2014.

- México es un modelo de país latinoamericano y también tiene el punto de partida del liderazgo escolar menos desarrollado. A su vez, su nivel educativo se encuentra por debajo de la media, de acuerdo con datos de PISA, si bien ha mejorado en los últimos años. Las reformas educativas han estado muy politizadas por la participación histórica del sindicato de los docentes en los Ministerios y en los procesos de reforma.
- Noruega es un modelo de país nórdico, asociado a la Unión Europea, en el que el liderazgo escolar no ha sido una prioridad. El nivel educativo noruego, según PISA, está ligeramente por encima de la media. En general, existe consenso entre los distintos partidos políticos, en cuanto a la importancia de la educación en la sociedad y en la reforma educativa.

- España representa un país de la Unión Europea donde el tema del liderazgo escolar no ha tenido mucha evolución ni se ha considerado una prioridad, si bien ha ido emergiendo una cultura del liderazgo en los últimos años y han surgido organizaciones representativas de directores de escuela. Se encuentra alrededor de la media en cuanto al logro educativo, según PISA. Las reformas educativas están politizadas y hasta la fecha no existe un consenso, entre los distintos partidos políticos, acerca del modelo educativo.

Se espera que estos criterios sean adecuados para el ámbito del análisis que se realiza. No obstante, para evitar posibles sesgos en la investigación, dada la limitada selección de casos, he realizado un análisis cuantitativo en la tesis (presentado en el Capítulo 4), que permite vislumbrar y entender las tendencias en el conjunto de los países de la OCDE. Se podrían añadir más casos o elegir otros según criterios científicos, pero resulta igualmente difícil realizar una selección de casos siguiendo otros criterios: podrían ser países pertenecientes a la Unión Europea, o que hayan realizado reformas similares (formación de directores) u otros criterios, pero resulta apropiado limitar el número de casos.

### 5.1.2. Fuentes de investigación

El análisis comparado de casos permite utilizar fuentes diversas de datos e información, como documentos, registros, entrevistas u observaciones directas o indirectas. La clave consiste en el uso de diversos datos que permitan el análisis y la triangulación de la investigación, con objeto de conseguir una convergencia en la información recogida a partir de otras fuentes, dando validez a las conclusiones. Se pueden asimismo utilizar fuentes cualitativas y cuantitativas. Para esta investigación recurro al uso de las siguientes fuentes:

- *Fuentes primarias:* normativas o legislación relevante a la reforma, en castellano o en inglés (en el caso de Noruega).
- *Fuentes secundarias:* artículos y publicaciones relacionados con la reforma educativa y evaluaciones de las reformas en los tres países analizados, listados en la bibliografía.
- *Una encuesta que realizo a actores involucrados en la reforma en los tres países:* un representante del Gobierno, un representante de sindicatos de docentes u organización de directores de escuela, y un investigador relacionado con el ámbito de la reforma del liderazgo escolar.
- *Entrevistas que realizo a varios actores participantes en la reforma.* Para reforzar el conocimiento cualitativo, en cada país he dado seguimiento a la encuesta mediante entrevistas telefónicas o intercambios de correos.

Como punto de referencia para verificar el modelo teórico y profundizar en la investigación de forma cualitativa, realizo una encuesta a actores involucrados en las reformas del liderazgo escolar<sup>27</sup>. Esta encuesta la elaboro a partir del marco teórico

---

<sup>27</sup> Preparo la encuesta cualitativa con preguntas en relación con las reformas del liderazgo escolar y su contexto, partiendo del marco teórico elaborado en esta tesis. Para probar su aplicabilidad, envío

de esta tesis con una lista de diez preguntas relacionadas con las reformas y su contexto. Utilizo un *software* de encuestas que permite realizar preguntas cualitativas y hacer un análisis simple de los datos denominada SurveyMonkey<sup>28</sup>. Tras el envío de una encuesta piloto a dos personas involucradas en las reformas del liderazgo escolar, finalizo la versión definitiva. Envío la encuesta a tres personas relacionadas con la reforma en cada país y descritas en la Tabla 8:

- un *policy maker* que haya participado en la reforma;
- un investigador con conocimiento de la reforma;
- un representante del sindicato u organización representativa de los intereses de los directores de escuela o docentes.

**Tabla 8: Lista de participantes en la encuesta sobre reformas del liderazgo escolar realizada para esta tesis**

	España	México	Noruega
<i>Policy maker</i>	María José Fabre, consejera de Educación para EUA y Canadá anteriormente en Ministerio de Educación	Margarita Zorrilla consejera del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) (2013) y exdirectora general (2009-2012)	Petter Skarheim, director del Departamento de Educación de Noruega (2004-2016)
Sindicato o institución representativa	José Antonio Martínez, presidente honorario de la Federación de Asociaciones de Directivos de Centros Educativos Públicos (FEDADi)	María Antonieta García, directora de Relaciones Internacionales, Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)	Dahl Solveig Huidsen, presidente de la Asociación de Directores de Escuela (Norwegian School Heads Association)
Investigador/a	Miguel Ángel Sancho, presidente de la Fundación Europea Sociedad y Educación	Carlos Mancera, director general de Valora Consultoría	Jorunn Møller, profesora del Departamento de Educación, Docente e Investigación Escolar de la Universidad de Oslo

---

una encuesta piloto a varias personas relacionadas con las reformas, en general, que me aportan conocimientos y sugerencias para su finalización.

<sup>28</sup> SurveyMonkey es una herramienta para realizar encuestas especialmente útil cuando esta tiene una dimensión internacional. Aparte de la realización de las encuestas, permite llevar a cabo estudios detallados simples y sofisticados, y analizar la información. Disponible en: [www.surveymonkey.com](http://www.surveymonkey.com)

La encuesta se envió en marzo del 2016 y todos los encuestados respondieron en un plazo de dos semanas; está realizada mediante preguntas de elección múltiple con la posibilidad de completarlas en texto abierto. Utilizo la herramienta SurveyMonkey. En el Anexo 4 se presentan las preguntas de la encuesta.

Si bien la muestra no es representativa, puede ofrecer una visión amplia de las reformas, ya que se han encuestado distintas categorías de personas y las que responden son actores directamente involucrados en las reformas. La encuesta la realizo a través del correo electrónico e internet y tabulo las respuestas en Excel y en documentación de Word. Las respuestas a la encuesta se encuentran referenciadas a lo largo de los estudios de caso y, especialmente, en el apartado 5.5 sobre análisis de las reformas, con ilustraciones y citas, así como en el Anexo 4.

Para profundizar en el conocimiento de las reformas, hago entrevistas telefónicas o por correo con al menos una persona de cada país. Estas se incluyen referenciadas en el capítulo como comunicaciones personales.

En resumen, con el uso de las fuentes primarias, secundarias, la encuesta y las entrevistas, este capítulo investiga el desarrollo de las reformas del liderazgo escolar desde una perspectiva cualitativa, que permite llevar a cabo un estudio comparado de tres casos de países desde el detalle y la observación. Para ser sistemáticos, en los estudios comparados de casos que se presentan a continuación, todos siguen la misma estructura, basada en el marco teórico de la tesis. Más concretamente, se han organizado de más generales a más concretos, se analiza el contexto político y el educativo, las reformas del liderazgo y su desarrollo, las políticas y reformas complementarias y los actores participantes. Se concluye con un análisis comparado a través del mismo marco teórico, y se revelan puntos en común y divergentes.

## **5.2. España: la reforma del liderazgo escolar en el marco de la LOMCE**

En España, en el año 2013, se aprobó una reforma del sistema educativo que incluyó un cambio en la selección, formación y las competencias asignadas a los directores de escuela<sup>29</sup>. La reforma se introdujo mediante la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), y tenía la finalidad de introducir una serie de cambios en el sistema educativo que incluían un nuevo currículo y unas nuevas evaluaciones de alumnos, como mecanismo de rendición de cuentas, y para apoyar en la mejora un mayor grado de autonomía para las escuelas, todo ello acompañado del refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección de los centros, mediante una definición más completa de las funciones de los directores y cambios en los criterios de selección. Tras la aprobación de la Ley, en 2014, se

---

<sup>29</sup> Como se detalla a continuación, esta Ley ha sido objeto de mucha controversia, tanto por su contenido como por su proceso de elaboración. En el momento del cierre de esta tesis, con una nueva legislatura, se ha presentado al Congreso una proposición para frenar su aplicación. No queda claro si esto afectaría al aspecto concreto de la función de los directores de escuela y su formación, o a otros aspectos de la norma.

aprobó un nuevo Programa Nacional del Liderazgo Escolar que deberá ser requisito necesario para todos los nuevos directores a partir del 2018.

### 5.2.1. Contexto político de las reformas

En los últimos años, España ha tenido un entorno económico y político complicado, de desarrollo y crisis, donde la educación ha jugado un papel importante, en general. Asimismo, la reforma educativa ha estado inmersa en procesos políticos y ha sido reflejo de su contexto. Este apartado analiza los factores del contexto que pueden haber influido en la reforma del liderazgo escolar.

Por una parte, la crisis económica y algunos importantes cambios sociales y estructurales han fomentado la necesidad de adaptación del sistema educativo a esta nueva realidad. La crisis económica ha significado una reducción considerable en los presupuestos educativos y ha motivado la intervención de las escuelas en la atención de situaciones de crisis en las familias y en los estudiantes. Las elevadas y persistentes tasas de paro, que afectan con más intensidad a los jóvenes, también influyen en los sistemas educativos. Si bien no se puede decir que las tasas de paro estén provocadas por el sistema educativo, las altas tasas de abandono escolar temprano en España sí que se relacionan directamente con un sistema ineficaz para lograr que los alumnos finalicen los estudios, lo que se traduce en altas tasas de paro, más pronunciadas para los jóvenes sin estudios secundarios.

Otros cambios importantes que ha experimentado la sociedad han sido las altas tasas migratorias previas a la crisis, que se inicia en 2008. El aumento de personas extranjeras residentes en España, procedentes de países con sistemas y niveles educativos distintos, es un factor que ha cambiado la configuración sociodemográfica española y que ha requerido cambios en el sistema educativo de adaptación y atención a la diversidad, de velar por mantener un sistema educativo equitativo y que logre la integración sin provocar fracturas sociales, tema que también ha tenido un trasfondo político (Ministerio de Educación y Ciencia, 2007).

Por otra parte, en España, el sistema político nacional se fundamenta tradicionalmente en el bipartidismo. Desde 1975, con la transición a la democracia, el Gobierno ha alternado entre el Partido Popular (PP) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), en una estructura prácticamente bipartidista. Desde el año 2004 hasta el 2008, el Ejecutivo estuvo en manos del PSOE, el cual gobernó en minoría con Rodríguez Zapatero como presidente. A este Gobierno le siguió otro del PSOE, esta vez en mayoría simple, hasta el 2011, momento en el que pasa a manos del PP, bajo la presidencia de Mariano Rajoy. Las reformas educativas, en general, y la que se analiza, en concreto, están íntimamente relacionadas con estos cambios de partido en el Gobierno.

## 5.2.2. Contexto educativo

### 5.2.2.1. Política y educación: difícil tensión

La educación en España ha sido siempre un tema político importante, que ha supuesto la introducción de reformas casi con cada nuevo Gobierno, desde 1975. Como señala Puelles (2007), si bien en 1978 se logró un pacto constitucional sobre la educación, desde entonces se han adoptado más de nueve leyes sobre esta materia. La alternancia democrática y las distintas ideologías han dado lugar a una gran proliferación legislativa, mucha contestación e incluso alguna derogación. Puede decirse que el tema educativo ha sido un importante fruto de la discordia o disputa políticas. La Tabla 9 relaciona las distintas grandes leyes educativas aprobadas desde 1982 con los distintos Gobiernos y el tipo de consulta llevada a cabo para su elaboración, con el objeto de ver las influencias políticas sobre las reformas.

**Tabla 9: Gobierno y normativa educativa no universitaria en España, 1985-2013**

Gobierno	Normativa	Tipo de consulta
Gobierno PSOE mayoría González (1982-1986)	Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE)	
Gobierno PSOE mayoría González (1989-1993)	Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE)	Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo (1989). Amplia consulta con resultados publicados
Gobierno PSOE mayoría simple (1993-1996)	Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (LOPEG)	
Gobierno PP mayoría simple Aznar (1996-2000)		
Gobierno PP mayoría Aznar (2000-2004)	Ley Orgánica 10/2002, de 24 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE)	
Gobierno PSOE mayoría simple Zapatero (2004-2008)	Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE)	Consulta abierta y transparente del borrador previo a la Ley
Gobierno PSOE mayoría simple Zapatero (2008-2011)		
Gobierno PP mayoría Rajoy (2012-2016)	Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE)	Consulta cerrada

Fuente: Elaboración propia.

Hay temas del ámbito de la política pública, como pueden ser la sanidad, la justicia o la educación, que requieren de un consenso básico para su estabilidad y una eficacia a medio y largo plazo<sup>30</sup>. Según Puelles (2007), la política educativa es uno de los temas que, dentro de los diseños democráticos, requiere de consenso para su desarrollo, pero lograrlo no es fácil. La naturaleza de los sistemas democráticos se basa en la búsqueda de la aproximación de posiciones distintas, de distintos grupos, que se resuelve por canales participativos y de debate. Ello puede implicar la victoria de una posición frente a otra, pero también distintos tipos de compromiso o consenso (Tiana, 2016). En el caso de muchos países nórdicos, por su sistema político basado en la representatividad parlamentaria de las minorías, se han visto abocados a la obtención de consensos en las grandes áreas de actuación. Así, la educación no ha sido un eje político de disenso sino que ha gozado de una estabilidad que ha permitido progresar y avanzar para solucionar problemas de forma consensuada. En España, hasta hace poco con un sistema bipartidista, lograr el consenso parece ser bastante más difícil.

Por un lado, la alternancia de corta duración puede dificultar la reforma educativa. Los largos plazos que requieren tanto la elaboración de normas como su posterior implementación, hacen que se necesiten periodos largos para lograr su efecto, más largos que los propios Gobiernos que elaboraron las normas. Para que una ley educativa surta efecto, es necesario implementarla en primer lugar, trasladarla a las prácticas de las escuelas y de los docentes y, por último, que tenga efectos en los estudiantes a lo largo de sus años de escolaridad. Estos plazos suelen ser mucho más largos de lo que la alternancia democrática permite, y suele suceder que los siguientes Gobiernos cambian nuevamente las leyes, de manera que no es posible apreciar el efecto (Puelles, 2007, p. 34). Parece más sencillo lograr el consenso en los Gobiernos multipartidistas, al tener, de forma obligatoria, que alcanzar acuerdos dentro de los propios Gobiernos para llegar a aprobar normas, así como para los partidos mismos en su legitimidad de futuro. En España, se ha llamado al consenso para lograr acuerdos que permitan a la política educativa sobrevivir más allá de las legislaturas que la han desarrollado.

Por otro lado, como en otros países de nuestro entorno, uno de los principales retos de la política educativa española que se plantea como un enfrentamiento ideológico es la conciliación del principio de la educación como servicio público, ofrecido por el sistema público para facilitar a todos los ciudadanos una enseñanza de calidad, frente al derecho individual de la libertad de enseñanza y la libre elección de centros (Feito, 2006). En concreto, la libre elección de centros ha enfrentado los principios

---

<sup>30</sup> En este apartado me refiero a consensos sobre el contenido general de los sistemas educativos. No obstante, en los procesos democráticos se pueden encontrar distintos tipos de consenso (procedimental, básico y político). Sartori señala que solo el primero es imprescindible en un sistema político democrático, aunque es deseable el segundo (sobre todo en materias como las que menciono) y muy ocasional el tercero.



de igualdad contra el de libertad, y ha sido, en gran medida, el origen del vaivén de políticas educativas que se han aprobado tras la elección de los distintos Gobiernos. Si bien los resultados de los estudios realizados no han demostrado que la libre elección de centro, por sí sola, sea una forma de mejorar los resultados de las escuelas, por el mero hecho de fomentar la competencia entre ellas, muchos Gobiernos defienden este concepto por una cuestión más bien ideológica. Otro tema de divergencia entre distintas ideologías políticas, es el apuntado por Carabaña (2003, p. 31), quien dice que «la izquierda pretende eliminar el fracaso escolar radicalizando la comprensibilidad, mientras que la derecha confía en separar itinerarios que, coronados con un mismo título, reduzcan la tasa de no titulados».

Una de las formas de llegar a consensos consiste en el uso de mecanismos democráticos institucionalizados, como pueden ser las instituciones donde se representan los intereses de distintos grupos. En Europa y en los modelos latinos, los Consejos Económicos y Sociales o los Consejos Escolares de Estado pueden cumplir este papel de órgano consultivo y de formación de consensos en determinadas áreas de actuación pública.

Otra de las formas de lograr consensos reside en la búsqueda explícita de la participación pública, ciudadana y política en el desarrollo de las normas. Tiana (2013) refleja cómo ha ido cambiando el proceso de legitimación de las decisiones políticas en los sistemas democráticos, dando paso a opciones de participación ciudadana en las áreas donde se requieren plazos más largos y que tienen un impacto importante y de largo plazo, como es la educación. En su análisis de la introducción del debate y participación pública en los procesos de formación de políticas educativas, Tiana muestra cómo estos procesos pueden ayudar a conseguir el necesario consenso que puede dotar de mayor estabilidad a las políticas educativas.

La Tabla 9 responde, en la tercera columna, a si las distintas normas han tenido procesos de consulta. Varias reformas han sido objeto de consulta y discusión a través de la presentación de borradores para su opinión (LOGSE del 1990; LOE del 2006). En otros casos, las consultas han sido realizadas mediante seminarios, encuentros públicos, reuniones formales y obligadas solicitudes de informes a las distintas instituciones relacionadas con la educación y su reforma. Asimismo, se han utilizado las redes sociales, se han publicado los textos y se han abierto foros de debate en internet, de los que también se publicaron las respuestas así como las intervenciones públicas (Tiana, 2013, p. 35).

Pero también varias normas han evidenciado la falta de consulta o consenso. Leyes como la LOCE o la LOMCE, ambas introduciendo cambios significativos en el sistema educativo español, siguieron los procesos formales de consulta (Consejo Escolar de Estado o Consejo Económico y Social), pero no se celebraron reuniones públicas transparentes y el proceso de consulta estuvo más bien limitado a presentaciones de carácter divulgativo, más que a debate político (Tiana, 2013, pp. 34-35). Los

procesos de consulta no fueron muy transparentes y han resultado en conflictos públicos y huelgas.

Con ello se pone de manifiesto la fuerte politización de la educación en España, al mismo tiempo que vemos los esfuerzos destinados a lograr desvincular las reformas de los vaivenes políticos, a través de un aumento de la participación o el intento de formación de consenso en la ley educativa. Todo ello está fuertemente influido por el contenido de las reformas, que pueden tener tintes ideológicos, o también por el contexto político general. Asimismo, la excesiva politización de la educación puede haber sido un factor importante en la falta de impacto de las distintas reformas introducidas. Las escuelas, sus directores y sus docentes continúan con el ejercicio de sus tareas, e intentan evitar la aplicación de las normas en sus centros por los cambios que puedan introducir así como por los riesgos de cambio subsiguientes que puedan imaginar en el futuro.

#### *5.2.2.2. Contexto educativo: descentralización y gobernanza*

En los últimos treinta años, en España se ha ido experimentando un proceso gradual de descentralización, junto con procesos de recentralización educativa en distintos ámbitos. Desde la aprobación de la Constitución en 1978, la gestión educativa del Gobierno se ha ido descentralizando hacia las comunidades autónomas, en un proceso prolongado que abarca desde 1978 hasta el año 2000. La educación está garantizada por la Constitución española de 1978 en todo el ámbito nacional, pero con el reconocimiento expreso de la autonomía de las comunidades autónomas y el principio de solidaridad entre ellas. Dentro de este marco, las responsabilidades se reparten entre:

- El Estado y el Ministerio de Educación, que es quien fija la organización del sistema educativo, determina requisitos mínimos, cualificaciones, relaciones internacionales, la facultad de inspección del Estado para revisar el cumplimiento de las normas y estadísticas, entre otras tareas.
- Las comunidades autónomas (CC. AA.), que tienen capacidad para establecer y aprobar escuelas, gestionar su personal, los programas educativos, servicios de estudiantes y la gestión financiera. También pueden desarrollar normativas y legislación en los ámbitos de su responsabilidad.
- Las corporaciones locales que conjuntamente con las CC. AA. son responsables de los edificios y su mantenimiento, de actividades extraescolares y de la seguridad y protección de las escuelas.

Si bien la distribución de responsabilidades entre el Estado y las CC. AA. parece clara, es un tema que ha sido fruto de controversias, con recursos al Tribunal Constitucional en cuanto a la cobertura de las normas educativas. No es objeto de esta tesis el analizar la distribución de competencias entre el Estado y las CC. AA., pero sí resaltar que este reparto puede influir en la falta de toma de decisiones en cuanto a la función y el desarrollo de la dirección escolar o de posibles conflictos que pueden surgir sobre el liderazgo en el ámbito nacional y sus implicaciones sobre las normas en el ámbito regional.

Efectivamente, se han transferido a las CC. AA. competencias educativas, pero hay un marco nacional que define el currículo y las funciones básicas. En Cataluña, por ejemplo, se aprobó la Ley de Educación de Cataluña (LEC) en 2009, que introdujo un marco de autonomía para las escuelas, una descripción de funciones de los directores de escuela y estableció un nuevo curso del liderazgo y la dirección escolar. Esta Ley, a la que Verger considera un ejemplo de adopción de políticas de nueva gestión pública representadas por mayor autonomía, rendición de cuentas y fortalecimiento de la dirección, fue una de las más avanzadas en este tema en España (Verger & Curran, 2014), si bien desde entonces, el curso de directores de escuela que se estableció ha dejado de ofrecerse tras un cambio de Gobierno.

Otra particularidad de la gobernanza del sistema educativo español es la participación del sector privado en la educación pública. En España, alrededor del 30% de los alumnos están en escuelas privadas financiadas públicamente, las cuales se conocen como escuelas concertadas. Esta evolución se debe a un factor histórico importante que también puede afectar a la gestión educativa. En España, país de tradición católica, la Iglesia ha tenido, históricamente, una gran participación en la educación, con un elevado número de escuelas católicas financiadas con fondos públicos. Tras la llamada transición democrática, para atender a la provisión escolar organizada por la Iglesia, se consolidó un sistema público educativo dual, donde convivían escuelas privadas, casi todas religiosas, que podían solicitar financiación pública para ofrecer una educación gratuita (Enguita, 2016; Feito, 2006).

Este sistema educativo dual se desarrolló a partir de los años 80 y ha continuado hasta el presente, con una importante influencia en el desarrollo educativo y también en la política educativa. El concepto del concierto educativo ha sido uno de los factores que ha sido objeto de debate entre los distintos partidos y de modificación en las distintas legislaturas. Los Gobiernos populares han buscado ampliar las posibilidades de los conciertos, mientras que los socialistas han querido consolidar las escuelas públicas e incluir a las concertadas dentro de un modelo dirigido a la equidad. Existen otros países con modelos similares de provisión pública y privada de educación. Unos se han desarrollado por tradiciones religiosas, como España, Italia o Portugal, mientras que Holanda, o la Bélgica holandesa (Flandes), lo han hecho persiguiendo el mantenimiento de la tradición de libre elección. En los países de corte anglosajón, como Inglaterra, Australia o Estados Unidos, se ha potenciado la libre elección de centro y los conciertos educativos desde una óptica de mercado.

Como ya se ha apuntado, la libre elección de centro no consigue por sí sola mejorar los resultados educativos y puede generar desigualdad social si no se ataca desde el ámbito público (OECD, 2012; Musset, 2012). Lo importante es asegurar que haya una provisión de calidad para todos los jóvenes, que logren avanzar sin que influya su nivel socioeconómico y que todas las escuelas, como servicio público que son, tengan la capacidad de atender a sus alumnos, dado que de ello depende el desarrollo de un país.

Junto con la libre elección de escuela, también ha sido objeto de debate el grado de autonomía que deben disfrutar las escuelas, lo cual influye directamente en las tareas que tienen que ejercer los directores de escuela. Este tema, si bien también depende de las CC. AA., ha ido avanzando en la agenda de las reformas educativas tímidamente y también ha sido y es objeto de intenso debate, pues tradicionalmente, las escuelas españolas han disfrutado de un grado muy bajo de autonomía en materia de selección y contratación de docentes, así como de adaptación de las enseñanzas a las particularidades de cada lugar. Todos estos factores influyen en la definición y capacidad de acción de los directores de escuela, como se verá en el siguiente apartado.

### **5.2.3. La dirección de escuelas: entre la tradición democrática y el liderazgo escolar**

Como parte de la evolución de responsabilidades de las escuelas y de sus directores, se encuentra la constante tensión entre la autonomía, la gestión de las escuelas y los procesos de decisión democráticos. Desde 1985, las reformas que siguieron a la dictadura de Franco, tendieron a enfatizar la participación de la comunidad en la escuela, como un signo de rechazo frontal al autoritarismo de la etapa anterior. En este sentido, se desarrolló un modelo donde los directores se podían seleccionar de entre la comunidad educativa que integraba la escuela. Se trataba de un órgano colegiado, denominado Consejo Escolar, cuya responsabilidad no era otra que la dirección de las escuelas.

Este modelo participativo sigue en vigor. El Consejo Escolar está compuesto por representantes de la comunidad escolar, incluido el director, los docentes, los padres de los alumnos, los estudiantes, el personal administrativo y otros. Hasta la fecha, ha sido el órgano que adopta los acuerdos importantes, relacionados con el funcionamiento de las escuelas: el proyecto educativo, el presupuesto y los distintos aspectos organizativos (Verger & Curran, 2014, p. 7). El claustro de profesores tiene un peso importante aunque, en los últimos años, la nueva normativa ha ido reduciendo su participación (Verger & Curran, 2014), al sustituir responsabilidades de aprobación por otras de participación y consulta en la toma de decisiones (Tiana, 2016).

Varios analistas de política educativa han reflejado la necesidad de modificar este modelo de gestión de escuela. Bolívar y Moreno (2006), en un análisis de la historia y situación del liderazgo escolar en España, apuntaban a la «cuestión directiva» como un problema pendiente de resolver, que reflejaba el malestar existente con un modelo de participación que no parecía consolidarse y que se traducía en la falta de candidatos a directores de escuela en más de un 50% de las escuelas en España a lo largo de los años 90. Esta situación ha continuado hasta el presente, poniendo de relieve un reto para las escuelas y sus alumnos. Los directores de escuela tienen un margen muy estrecho de acción, determinado por el desarrollo normativo (Ministerio de Educación y Ciencia, 2007), y las posibilidades de que intervengan en asuntos de gestión de personal, alumnos o financiación, por poner algún ejemplo, son muy limitadas en las escuelas públicas.

Los centros docentes tienen autonomía para desarrollar el currículo y el proyecto educativo, pero el director tiene un margen de acción reducido, al no poder seleccionar su personal o tener que administrar el difícil equilibrio entre su función, el Consejo Escolar y el claustro de profesores, donde los docentes gozan de mucha independencia.

En España, hasta hace muy poco, los directores se elegían entre y por los docentes en cada escuela, siguiendo un modelo de participación democrática o colegiada del liderazgo escolar que se implantó tras la transición democrática, en oposición al periodo autoritario de Franco. Este modelo, implantado con la LODE (1985), se basaba en criterios más sociopolíticos que profesionales; de esta manera, personas sin ninguna experiencia previa en la dirección podían ser elegidas por la comunidad educativa a través del Consejo Escolar como directores de escuela (Gairín, 2007). Distintas leyes han ido modificando algunos aspectos del liderazgo escolar. Con la LOCE (2002), se modificaron los procesos de selección, y los directores pasaron de ser elegidos a ser seleccionados mediante un concurso de méritos por unas comisiones que incluían representantes de la Administración y de los propios centros educativos. La función de los directores continuaba situándose entre el Consejo Escolar y el claustro de profesores.

Con la LOE (2006), se realizaron esfuerzos para que los centros docentes pudieran disfrutar de mayor autonomía, centrándose más en los resultados de la escuela mediante el proyecto educativo. La LOE clarificó las actuaciones de los distintos órganos colegiados con las siguientes competencias:

- Consejo Escolar: aprobación y evaluación de los proyectos de la escuela, normas de organización y funcionamiento, participación en el proceso de selección del director, admisión de estudiantes, renovación, comunidad en general y análisis del desarrollo de la escuela.
- Claustro de profesores: planificación, coordinación, información y decisión sobre todos los aspectos educativos de la escuela. Aprobación y evaluación de contenidos curriculares, aspectos pedagógicos de otros proyectos, análisis y evaluación de resultados de los estudiantes, solución de controversias y criterios de orientación, tutorías, evaluaciones y apoyo al aprendizaje.
- Equipo directivo: jefe de estudios centrado en los procesos académicos, la organización y disciplina; administrador que se ocupa de los procesos administrativos, y director de las relaciones institucionales y externas y la coordinación del equipo directivo. El director es la máxima autoridad dentro de la escuela y tiene el poder para nombrar al equipo directivo.

La LOE también introdujo cambios dirigidos a profesionalizar los equipos directivos y la función del director, mediante la definición de un perfil, el establecimiento de nuevos requisitos de formación, la extensión de la duración del puesto de tres a cuatro años, y el establecimiento de incentivos económicos. Dentro del proceso, conviene destacar que se daba prioridad a los candidatos provenientes del propio centro.

Una vez seleccionados, estos tenían que superar un programa de formación inicial ofrecido por las Administraciones públicas, con excepción de los que acreditasen una experiencia de dos años en la dirección, para ser aceptados en su puesto de cuatro años de duración. Todo ello representaba una novedad en cuanto al rol que había que desempeñar, el perfil profesional y las competencias.

Pero este modelo provocó tensión en el sistema de gobernanza de las escuelas, descrito por Bolívar y Moreno (2006, p. 20) como un modelo político del liderazgo donde la posición del director estaba controlada por los docentes. El director ejerce una doble función, como representante de la Administración y a su vez de la comunidad educativa, lo que inevitablemente genera conflictos. Estas tensiones, junto con la baja participación de los docentes, padres y alumnos en los Consejos Escolares, han hecho que la función del director quedase debilitada. Según la información publicada por el Ministerio en el año 2006, solo el 49% de los candidatos a director de la escuela pública accedía al puesto a través de elecciones, mientras que el 41% lo hacía por designación de las Administraciones (Ministerio de Educación y Ciencia, 2007); de esta manera, se mostraba la falta de candidatos, tendencia esta que continúa hasta la fecha.

Los distintos indicadores de práctica de la dirección escolar muestran que, en España, el liderazgo pedagógico no está muy desarrollado; de hecho, se sitúa entre los más bajos de la OCDE (Figura 10). Ello puede ser consecuencia de la definición de tareas y grados de responsabilidad que existen en el marco normativo español.

El debate se plantea entre la dirección y la decisión democrática o, lo que es lo mismo, el peso del profesorado en la gestión pedagógica, así como en el hecho de dirigir el proyecto educacional hacia la mejora educativa y la inestabilidad del puesto cuya duración es de cuatro o cinco años y con poca proyección profesional. El hecho de tener que volver a ejercer la docencia tras este periodo de cuatro años, supone una complicación adicional en el ejercicio del liderazgo, dado que no existen muchos incentivos. Mientras no se resuelvan estos desequilibrios, lo que puede realizarse mediante un modelo de trabajo colaborativo entre docentes y dirección, será difícil ejercer un liderazgo eficaz.

Varios analistas han reflejado esta situación:

Escudero, refiriéndose a la situación del párrafo anterior, apuntó que «no habrá seguramente posibilidad alguna de una dirección pedagógica mientras no se establezca, concierte y asuma con todas las consecuencias una visión ampliada de la profesión docente, más allá del trabajo individual, centrada en el desarrollo personal y colegiado para mejorar la educación en cada contexto y lugar» (Escudero, 2010, pp. 56-57).

Bolívar (2013) apunta que hace falta cambiar la cultura escolar, tarea que no es fácil.

Por un lado, el talón de Aquiles de la dirección en España es el ejercicio de un liderazgo pedagógico. Es cierto que estos pasos han de ser progresivos, pues la cultura escolar establecida no se cambia por decreto. Por otro lado, se requiere una



progresiva convergencia con lo que refleja la investigación actual sobre el tema y las experiencias más destacables en países que progresan en una mejora de los resultados educativos (Bolívar, López, & Murillo, 2013, p. 20)

En definitiva, la dirección profesional ha de vincularse con la educativa y el liderazgo pedagógico, en un marco de responsabilidades distribuidas donde cobra relevancia el propio liderazgo profesional docente. El ejercicio de tal dirección requiere una perspectiva estable de carrera, en la que se combinan diseños sistemáticos de formación inicial con programas de inducción y de formación continua (Montero, 2012).

Así pues, se puede concluir que, por lo que respecta al liderazgo escolar, la ley ha ido evolucionando tímidamente, y ha pasado de ser una dirección elegida de manera democrática a hacerlo mediante criterios más transparentes y profesionales, con la obligatoriedad adicional de requerir una formación específica para el ejercicio del cargo. No obstante, el puesto aún tiene retos importantes.

#### **5.2.4. Las reformas del liderazgo escolar**

Las reformas analizadas en esta tesis referidas al liderazgo escolar, adoptadas entre 2012 y 2014, se introdujeron con la aprobación de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (LOMCE). Esta introdujo una redefinición de las tareas de los directores dándoles más peso frente al Consejo Escolar, así como un nuevo curso del liderazgo escolar como requisito esencial para acceder al puesto. A continuación se revisan estas reformas.

##### **5.2.4.1. Justificación de la reforma**

Con este trasfondo, es importante revisar qué motivos justificaron la reforma concreta del liderazgo escolar poniéndola en contexto. La exposición de motivos de la LOMCE<sup>31</sup> apunta a los principios que inspiran la Ley. Además de aducir la necesidad de ofrecer una educación de calidad para todos los alumnos, el preámbulo se apoya en datos de PISA, señalando los bajos niveles de competencia lectora y las altas tasas de abandono escolar, como justificantes de la necesidad de una reforma en general (LOMCE, p. 5).

El preámbulo se refiere a la evidencia internacional acerca de los factores que contribuyen a la mejora de la calidad educativa, siendo este el argumento que se emplea para justificar la reforma, si bien no consigue aclarar de qué evidencia se trata. En la visión expuesta, se sugiere que en los países que han logrado una mejora educativa, los factores que han contribuido a conseguirla han sido las medidas destinadas a simplificar el currículo y reforzar los conocimientos básicos, la flexibilización de las trayectorias educativas de los alumnos, los sistemas de evaluación, la transparencia de los resultados, la autonomía y especialización de los

---

<sup>31</sup> LOCME, apartado VI de la exposición de motivos.



centros docentes, la exigencia a los actores educativos de rendición de cuentas y los incentivos al esfuerzo. En una de las entrevistas que se realizó para esta tesis, se apuntaba que la reforma utilizó múltiples fuentes de información, entre ellas la evidencia de distintos países y modelos educativos que han logrado mejorar sus resultados en los últimos años y cuyas reformas podrían contextualizarse con el modelo español, así como los conocimientos que de la situación tenía el Ministerio de Educación. Al parecer, el equipo técnico que trabajó en la reforma estaba integrado por técnicos educativos, entre ellos docentes, directores de escuela y concedores de las distintas vertientes del sistema educativo (Fabre González, 2016).

El análisis de la LOMCE apunta pues a varios ejes básicos que sustentarán la mejora: el aumento de la autonomía de los centros, el refuerzo de la capacidad de gestión de la dirección, las evaluaciones externas de fin de etapa, la racionalización de la oferta educativa y la flexibilización de las trayectorias (Sancho Gargallo M. , 2014). Dentro de estos ejes, los principios de fortalecimiento de la autonomía junto con la rendición de cuentas se desarrollan mediante la fijación de objetivos concretos en las evaluaciones con las consecuencias de la publicación de resultados y el fortalecimiento de la función de los directores de escuela.

La reforma apunta a la necesidad de reforzar el liderazgo pedagógico y de gestión como parte de la estrategia más amplia de la reforma, especialmente en relación con la autonomía. Este fortalecimiento de la función directiva no es la motivación primaria por su impacto en los resultados de la escuela, sino que se trata de un factor mediador y capacitador del ejercicio de la autonomía.

En las entrevistas realizadas se confirma este aspecto. El análisis del equipo técnico del Ministerio apuntaba que los directores no tenían la autonomía suficiente para llevar a cabo sus proyectos educativos y que hacía falta un pilar importante para sustentar la reforma que consistía en dar más autonomía a las escuelas para atender a sus necesidades concretas. Si bien en las Leyes anteriores (LOGSE, LOE) se hacía referencia a la autonomía de los centros, esta no era mucha. Parte del análisis señalaba varios factores que podían convertir la autonomía en uno de los pilares sustantivos de la reforma, los cuales se debían complementar con una mayor responsabilidad de los directores y una formación más acorde al puesto (Fabre González, 2016):

- A través de la Conferencia de Educación que agrupa a las distintas CC. AA., estas reclamaban una mayor autonomía para las regiones en materia educativa.
- La complicada realidad de los directores, con autonomía para desarrollar un proyecto educativo pero con escasa independencia en la aplicación de los recursos y una función más administrativa.
- La Federación de Asociaciones de Directivos de Centros Educativos Públicos (FEDADi) venía reclamando una función más profesionalizada de la dirección, con más preparación y formación.
- La falta de candidatos al puesto de dirección, consecuencia de la mucha responsabilidad del cargo, pero también el escaso reconocimiento profesional, económico y social.

Un experto que ha analizado la autonomía y la dirección escolar en España (Sancho Gargallo M. , 2016), apuntaba, por un lado, que son interesantes las razones de la propia Ley para justificar el desarrollo de los directores, resaltando en la exposición de motivos (apartado VIII) que la reforma, además de la autonomía y otros cambios importantes, contribuirá también a reforzar la capacidad de gestión de la dirección de los centros, confiriendo a los directores la representación de la Administración educativa en el centro y la responsabilidad del proyecto educativo, y, por otro lado, la oportunidad de ejercer un mayor liderazgo pedagógico y de gestión. En el preámbulo del Real Decreto que desarrolla el curso de directores, también se apunta que el mismo va destinado a que estos puedan gestionar la autonomía de los centros. La justificación de las reformas del liderazgo escolar parece ir dirigida a que los directores de escuela cumplan un papel intermedio de representación entre el Gobierno y las escuelas, y a su vez puedan ejecutar el objetivo del Gobierno que es la autonomía. En cambio, estas reformas no parecen ir dirigidas directamente a su profesionalización.

#### *5.2.4.2. Las reformas del liderazgo (LOMCE y Programa Nacional del Liderazgo Escolar)*

La LOMCE incluye una serie de artículos<sup>32</sup> en los que establece las competencias, criterios y procedimientos de selección, nombramiento y renovación de los directores de escuela. La Ley define una larga lista de responsabilidades o competencias que debe ejercer el director (Tabla 10).

De acuerdo con estos preceptos, la dirección tiene una función compleja, ya que el director es una persona que representa a la Administración educativa y, en consecuencia, debe obrar según los preceptos que guían a esta, lo que puede llegar a ser incompatible con el concepto de autonomía de la función. Como define Sancho Gargallo, el director de escuela mantiene una relación con los otros órganos que componen y personifican la organización, como es la Administración autonómica y, por lo tanto, actúa bajo el principio de jerarquía (Sancho Gargallo M. , 2014, p. 255), lo que significa que el grado de autonomía dependerá en última instancia de las CC. AA. y de la delegación que estas puedan o quieran hacer.

La Ley atribuye a los directores una nueva responsabilidad pedagógica, así como el impulso de planes para lograr los objetivos del proyecto educativo del centro, si bien la LOMCE no define cómo debe ser la interacción entre el director y el claustro de profesores, que en España desarrolla una función importante en la dirección pedagógica de los centros. Se establece quien debe ejercer la «jefatura» respecto del personal del centro, pero no se desarrolla en cuanto a las responsabilidades

---

<sup>32</sup> La LOMCE modifica la LOE en varios aspectos, pero no la reemplaza. Es una técnica legislativa utilizada posiblemente para evitar el rechazo a una nueva ley educativa completa. A lo largo de este apartado, el texto se referirá a los artículos de la LOMCE, y no al nuevo número de los artículos de la LOE.

concretas que asume, apuntando que sus competencias son las de dirigir y coordinar las actividades de la escuela, «sin perjuicio de las competencias atribuidas al Claustro del profesorado y al Consejo Escolar».

**Tabla 10: Competencias del director de escuela según la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa (2013)**

- a) Dirigir y coordinar todas las actividades del centro, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Claustro del profesorado y al Consejo Escolar.
- b) Ejercer la dirección pedagógica, promover la innovación educativa e impulsar planes para la consecución de los objetivos del proyecto educativo del centro.
- c) Garantizar el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones vigentes.
- d) Ejercer la jefatura de todo el personal adscrito al centro.
- e) Favorecer la convivencia en el centro, garantizar la mediación en la resolución de los conflictos e imponer las medidas disciplinarias que correspondan a los alumnos, en cumplimiento de la normativa vigente, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo Escolar en el artículo 127 de esta Ley orgánica. A tal fin, se promoverá la agilización de los procedimientos para la resolución de los conflictos en los centros.
- f) Impulsar la colaboración con las familias, instituciones y los organismos que faciliten la relación del centro con el entorno, y fomentar un clima escolar que favorezca el estudio y el desarrollo de cuantas actuaciones propicien una formación integral en conocimientos y valores de los alumnos.
- g) Impulsar las evaluaciones internas del centro y colaborar en las evaluaciones externas y en la evaluación del profesorado.
- h) Convocar y presidir los actos académicos y las sesiones del Consejo Escolar y del Claustro del profesorado del centro, y ejecutar los acuerdos adoptados en el ámbito de sus competencias.
- i) Realizar las contrataciones de obras, servicios y suministros, así como autorizar los gastos de acuerdo con el presupuesto del centro, ordenar los pagos y visar las certificaciones y documentos oficiales del centro, todo ello de acuerdo con lo que establezcan las Administraciones educativas.
- j) Proponer a la Administración educativa el nombramiento y cese de los miembros del equipo directivo, previa información al Claustro del profesorado y al Consejo Escolar del centro.
- k) Aprobar los proyectos y las normas a los que se refiere el capítulo II del título V de la presente Ley Orgánica.
- l) Aprobar la programación general anual del centro, sin perjuicio de las competencias del Claustro del profesorado, en relación con la planificación y organización docente.
- m) Decidir sobre la admisión de alumnos, con sujeción a lo establecido en esta Ley Orgánica y las disposiciones que la desarrollen.
- n) Aprobar la obtención de recursos complementarios de acuerdo con lo establecido en el artículo 122.3.
- o) Fijar las directrices para la colaboración, con fines educativos y culturales, con las Administraciones locales, con otros centros, entidades y organismos.
- p) Cualesquiera otras que le sean encomendadas por la Administración.

Fuente: LOMCE artículo 132.

Las competencias definidas se pueden agrupar en los siguientes ámbitos:

- Liderazgo pedagógico: dirigir y coordinar actividades y aprobar la programación del centro (sin perjuicio de las competencias del Claustro del profesorado).
- Gestión de recursos humanos y económicos: jefatura del personal y contrataciones de obras.
- Representación de las autoridades: representar a las autoridades educativas, presidir actos académicos, las sesiones del Consejo Escolar, el Claustro del profesorado y ejecutar acuerdos (ostentar la representación del centro).
- Intercambios más allá de la escuela: impulsar la colaboración con las familias, con las Administraciones locales o con otras entidades.

Si bien pudiera parecer que estas competencias contribuyen al desarrollo de un liderazgo profesionalizado, las mismas plantean varios retos. Por una parte, la definición de las tareas que hay que ejercer presenta una función compleja y conflictiva, ya que se propone a los directores como las personas que desarrollan la autonomía en las escuelas pero, a la vez, deben representar la Administración educativa y seguir los preceptos de la misma. Como define Sancho Gargallo (2014, p. 255), el director desarrolla una relación interorgánica con otros organismos y, por lo tanto, actúa bajo una disciplina jerárquica. Todo ello hace que la autonomía se module desde el Ministerio, las CC. AA. y la delegación que estos organismos puedan llegar a hacer.

Así pues, no queda clara la tarea principal que se encomienda a los directores, entre ser un director administrativo y representante de la autoridad o dirigir los procesos pedagógicos y de mejora educativa en la escuela. En la actualidad, el Claustro del profesorado es quien cumple esta tarea y en la LOMCE no queda claro cómo debe interactuar la dirección con el claustro de profesores. Se encomienda al director el ejercicio de la «jefatura» del personal del centro, con competencias para dirigir y coordinar las actividades del colegio, «sin perjuicio de las competencias atribuidas al Claustro del profesorado y al Consejo Escolar». Ante esta confusión, parecería adecuado que se articulase algún mecanismo que permita que el liderazgo pedagógico se lleve a cabo de forma transparente, así como delimitar la responsabilidad del Claustro o del mismo director o el trabajo conjunto entre ambos.

Por otra parte, la Ley también define nuevos procesos y criterios de selección de los directores de escuela. En la anterior Ley Orgánica de Educación (2006), los profesores del mismo centro en el que se ofrecía la vacante de director tenían prioridad respecto de otros candidatos. Una vez seleccionado el director, tenían que pasar un breve curso de corte administrativo. En la LOMCE, los criterios de selección se abren a cualquier docente que cuente con más de cinco años de antigüedad, que sea funcionario de carrera y que pueda impartir alguna materia de las que ofrezca el centro. También se introduce un nuevo criterio, como es la necesidad de haber aprobado un curso de formación específico sobre la función directiva, el cual debe ser oficialmente impartido por el Ministerio de Educación o las Administraciones de

las CC. AA. Este nuevo curso tendrá que estar certificado por un organismo reconocido en el ámbito nacional y lo desarrollará el Gobierno.

Así pues, la Ley modifica el proceso y los criterios de selección, que de ahora en adelante partirán de un concurso de méritos académicos y profesionales acreditados por los aspirantes, la valoración de su proyecto de dirección, así como su experiencia como docentes y la valoración positiva del trabajo previo desarrollado como cargos directivos<sup>33</sup>. La selección la realizará una comisión en la que estarán representados las Administraciones educativas y los miembros del propio centro. De estos últimos, al menos un 30% deben ser profesores elegidos por el Claustro y otro 30% deberá ser elegido por y entre los miembros del Consejo Escolar que no sean profesores.

El ejercicio del puesto tendrá una duración de cuatro años, igual que desde el año 2006, y el cargo puede ser renovado, si se aprueba una evaluación positiva, cuyos criterios y procesos serán transparentes, públicos e individualizados. Si bien en la Ley parece que se vincula la renovación de los cargos a la evaluación de los centros, lo cierto es no queda del todo claro, ya que se indica que la misma se tendrá en cuenta para la evaluación y continuación de los directores en el ejercicio de sus funciones en el centro.

Para finalizar, la Ley establece en su disposición transitoria primera que, entre los requisitos necesarios para poder participar en los concursos de méritos, no se incluirá hasta diciembre del 2018, es decir cinco años después de haber entrado en vigor la Ley, el certificado acreditativo de haber realizado y aprobado el curso de formación de la función directiva, aunque sí podrá incluirse en el supuesto de aquellos que ya lo tengan.

Así pues, esta Ley define un nuevo margen de actuación para los directores de escuela en España, con una cierta redefinición de su puesto, dándole un mayor peso frente al Consejo Escolar, con nuevos requisitos para la formación inicial del liderazgo así como en los criterios de su evaluación posterior para mantenerse en el cargo.

#### *5.2.4.3. Nuevo Programa Nacional del Liderazgo Escolar*

La LOMCE (2013) establece como requisito para la selección de nuevos directores de escuela el haber aprobado un nuevo curso del Ministerio de Educación. Este curso vio la luz mediante la aprobación de un Real Decreto en el 2014, el cual lo

---

<sup>33</sup> Cabe resaltar que también añaden la previa experiencia en dirección como un requisito, así como el ejercicio y trabajo en el centro donde se encuentra la vacante, criterio que antes era obligatorio en la selección. El artículo 135 dice: «Se valorará de forma especial la experiencia previa en un equipo directivo, la situación de servicio activo, el destino, trabajo previo y labor docente desarrollada en el centro cuya dirección se solicita, así como, en su caso, haber participado con una valoración positiva en el desarrollo de las acciones de calidad educativa reguladas en el apartado 4 del artículo 122 de esta Ley Orgánica, o en experiencias similares».

denominó Programa Nacional del Liderazgo Escolar<sup>34</sup>. En el preámbulo del Real Decreto que regula este programa, se presenta su justificación: el curso está diseñado para reforzar la autonomía de los centros, lo que hace necesario potenciar la capacidad de gestión de la dirección de manera que pueda liderar los cambios propuestos.

El Real Decreto desarrolla las características del curso de formación de la función directiva así como las del llamado curso de actualización de competencias directivas<sup>35</sup>. Este nuevo Programa Nacional del Liderazgo Escolar tendrá 120 horas de duración. En el supuesto de contar con las acreditaciones de dirección de centros públicos que se expedían antes de la entrada en vigor de la LOMCE<sup>36</sup>, se podrá sustituir por un curso de actualización de competencias de sesenta horas de duración.

El curso define una serie de competencias genéricas y otras específicas que hay que desarrollar, relacionadas con el liderazgo escolar, como son el liderazgo y la gestión de la información o la dirección estratégica, la gestión administrativa y la evaluación. El curso se compone de seis módulos troncales, a los que las Administraciones públicas pueden añadir otros contenidos.

**Tabla 11: Módulos del Programa Nacional del Liderazgo Escolar**

Módulo	Programa Nacional (120 horas)	Curso de actualización (60 horas)
1	Marco normativo	Actualización sobre el marco normativo aplicable a los centros docentes
2	Organización y gestión de centros docentes	Gestión de los planteamientos institucionales
3	Gestión de recursos del centro docente	Gestión eficiente y eficaz de los recursos del centro docente
4	Factores clave para la dirección eficaz	Factores clave para una dirección eficaz
5	La rendición de cuentas y la calidad educativa	Rendición de cuentas y calidad educativa
6	Proyecto de dirección	Proyecto de dirección

<sup>34</sup> Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, por el que se desarrollan las características del curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva establecido en el artículo 134.1.c) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como de los correspondientes cursos de actualización de competencias directivas.

<sup>35</sup> En la tramitación de este Real Decreto se ha consultado a las CC. AA. en el seno de la Conferencia de Educación, ha emitido dictamen el Consejo Escolar del Estado y han informado el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comisión Superior de Personal.

<sup>36</sup> Según la norma, a partir del 2018 todos los candidatos a puestos de directores de escuela en el territorio español deberán haber aprobado el nuevo Programa Nacional u otro más corto en casos concretos. Las personas que hayan participado en másteres o posgrados oficiales sobre dirección y gestión de centros docentes quedarían exentas de cursar la mayor parte de los módulos que componen el Programa Nacional, salvo el proyecto de dirección de centro.



Fuente: Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, por el que se desarrollan las características del curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva establecido en el artículo 134.1.c) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como de los correspondientes cursos de actualización de competencias directivas.

Los cursos los impartirán el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte o bien las Administraciones educativas de las CC. AA., si bien se abre la posibilidad de que los cursos puedan ser organizados también por personas físicas o jurídicas que la Administración considere oportunas.

#### *5.2.4.4. Desarrollo de la reforma*

Por una parte, no queda claro el grado de implementación de la reforma relacionada con las nuevas funciones de los directores de escuela, al encontrarse con una situación legislativa complicada, dado que el desarrollo de la reforma ha sido muy contestado, tanto antes como después de su entrada en vigor. Por otra parte, se ha añadido una situación irregular, primero con un Gobierno interino que ha dejado sin capacidad de ejecución la norma, y después con un nuevo Gobierno que no cuenta con la mayoría parlamentaria necesaria, a lo que se ha unido la incapacidad de los partidos de tener una visión menos politizada de la educación, lo que imposibilita el alcance de acuerdos necesarios para la política educativa y su implementación a largo plazo.

La propia aprobación de la Ley fue muy conflictiva, con mucha réplica por parte de distintos grupos y partidos políticos, los cuales alegaban la ausencia de una consulta transparente. Su aprobación parlamentaria, en el año 2013, solo fue apoyada por el partido en el poder con mayoría absoluta.

Desde entonces, la norma en general solo ha entrado en vigor en algunas CC. AA., las cuales han optado por su aplicación. La Ley sigue siendo cuestionada y no cuenta con mucho apoyo, especialmente en cuanto a las medidas más conflictivas que son la introducción de evaluaciones en forma de reválidas y el nuevo currículo.

Una encuesta reciente, de julio del 2016, a más de 6.000 docentes en Madrid, apuntaba que la mayoría de los entrevistados eran de la opinión de que esta norma no iba a mejorar la educación en España y estaban en contra del sistema de reválidas aprobadas que se habían decidido sin tener en cuenta la participación de los docentes<sup>37</sup>. Además, en abril del 2016, se aprobó por mayoría en el Congreso, una moción para paralizar su aplicación, pero debido a la disolución de las cámaras a la espera de la formación de un nuevo Gobierno, esta iniciativa acabó sin ver la luz. Asimismo, se han presentado varios recursos ante el Tribunal Constitucional por parte de CC. AA. gobernadas por el Partido Socialista y los nacionalistas.

---

<sup>37</sup> Disponible en: [http://elpais.com/elpais/2016/08/09/media/1470737264\\_945899.html](http://elpais.com/elpais/2016/08/09/media/1470737264_945899.html)



De momento, las normas que han desarrollado la implantación de nuevos currículos<sup>38</sup> en el 2014, han hecho referencia a la autonomía de los centros en lo que concierne al desarrollo curricular, la evaluación de resultados y la aplicación de planes de actuación. Se refiere pues, indirectamente, a la autonomía pedagógica y organizativa de los centros, proponiendo que las Administraciones educativas «favorecerán el trabajo en equipo del profesorado y estimularán la actividad investigadora a partir de su práctica docente».

En el momento de finalizar esta tesis, la extraña situación política con un Gobierno en funciones, unida al conflicto existente en relación con la reforma educativa, han dejado este asunto en una situación de incertidumbre. Parece que ciertos académicos y actores, fuera del sistema político, están realizando esfuerzos para alcanzar un cierto grado de consenso educativo que proteja a la educación de los reiterados vaivenes políticos, y evitar así que esta se convierta en un arma política, que cuente con la estabilidad y el apoyo necesarios para que las escuelas funcionen y respondan a las necesidades de sus alumnos.

Por otra parte, el tema de la formación de los directores de escuela sí que ha avanzado por otros caminos menos politizados, y parece que incluso se ha desvinculado del debate principal, como si se tratara de un capítulo aparte y de menor envergadura. El primer curso nacional del liderazgo escolar se realizó entre junio y diciembre del 2015, por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte junto con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. A esta convocatoria del curso (publicada en el Boletín Oficial del Estado) se presentaron 1.197 candidatos y fueron seleccionadas 150 personas en función de criterios de antigüedad, trayectoria profesional, formación académica o méritos. Ello permite ver el interés que los directores actuales y futuros tienen en la formación específica para el cargo. El curso se realizó a tiempo parcial, con módulos presenciales y algunos de trabajo en red, así como con un trabajo individual de proyecto de dirección, tal y como se puede ver en la Tabla 11. El curso contó con una serie de formadores, incluidos profesores universitarios, inspectores educativos, directores de centros escolares y otros<sup>39</sup>. Este primer curso lo completaron finalmente 141 personas<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria, y Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato.

<sup>39</sup> Tuve la oportunidad de participar como ponente en la primera sesión del curso en el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), en julio del 2015, y encontré un grupo de directores motivados, con mucho interés en los objetivos del curso, conocimiento de la realidad de las escuelas, y también con ganas de comprender cómo ejercer el liderazgo pedagógico. También apuntaban muchos retos, especialmente la independencia de los docentes, y la falta de apoyo para poder ejercer el liderazgo en toda su extensión.

<sup>40</sup> Al haber abandonado varios candidatos por razones justificadas y explicadas en el informe de evaluación.

#### 5.2.4.5. Evaluación de la reforma

El curso nacional del liderazgo escolar ha sido objeto de evaluación mediante una encuesta a los participantes, pues tuvo lugar en el 2016. Según la evaluación realizada por el propio director del curso, profesores, tutores y alumnos, los resultados fueron muy positivos, se mostró una buena transferencia de conocimientos y experiencias de dirección, así como una participación excelente y muy profesional de los alumnos (Álvarez Fernández, 2016). La evaluación muestra puntos positivos y otros para la reflexión y mejora de cara a la próxima edición. Analizando el contenido y los comentarios de los participantes, la evaluación concluye que el curso ha cumplido sus expectativas. Valoran positivamente tanto el curso como el rigor profesional con el que se ha organizado, semejante en calidad a otros cursos de formación organizados internacionalmente para la preparación de directores. Los participantes han valorado no solo los estudios sino también su formato, con contenidos prácticos y tutores centrados en problemas y temas reales de la práctica cotidiana de los directores de escuela.

Efectivamente, parece que la configuración del curso sigue las prácticas de los cursos eficaces de formación de directores de escuela. Según un estudio de programas efectivos, los cursos activos, centrados en los alumnos y en su día a día, que integran teoría y práctica e incluyen investigación activa con *feedback* continuo logran estimular la reflexión y resultan útiles y exitosos para los participantes (Darling-Hammond, LaPointe, Meyerson, Orr, & Cohen, 2007; Day, et al., 2009).

No obstante, este curso puede tener un impacto demasiado limitado comparado con el objetivo de profesionalizar a todos los directores de escuela. En España, se contabilizaban unas 28.000 escuelas, con 664.000 docentes y más de ocho millones de alumnos. El curso ha preparado a 141 candidatos, que se postularían a los puestos de dirección que puedan convocarse en los próximos años, lo que permitirá dar entrada a un nuevo perfil de directores. Para lograr profesionalizar a todos los directores de las más de 28.000 escuelas, se deberá hacer una inversión más amplia, combinando formación inicial para los futuros directores con formación continua para los actuales directores en ejercicio. Cabría explorar la posibilidad de ampliar las entidades que ofrecen este curso, de manera que puedan dar cabida a un mayor número de futuros candidatos; este concepto ya se encuentra recogido en la Ley y el Real Decreto, y también faculta a las CC. AA. para ofrecer el curso<sup>41</sup>. Sin esta inversión, la evolución hacia una dirección más profesionalizada puede llegar demasiado tarde.

Es importante que esta parte de las reformas se haya desvinculado de las otras más conflictivas, y permita separar la tan necesaria formación de los directores en las

---

<sup>41</sup> No se ha investigado si este tema se ha llevado a cabo en algunas CC. AA. al ser de reciente creación y aprobación, y por no ser el tema directo de la tesis, pero sería un punto relevante para futuras investigaciones sobre el desarrollo de la función directiva en España.

escuelas españolas del resto de las reformas destinadas a evaluación, autonomía y redefinición del puesto, con un vínculo excesivo a la figura de agente de la Administración en lugar de un perfil profesional de director de escuela.

### 5.2.5. Reformas paralelas: reforma curricular, autonomía y rendición de cuentas

En la LOMCE, además de las reformas del liderazgo, se introducen una serie de políticas que, en realidad, eran las razones fundamentales de la reforma y que influyeron directamente en el ejercicio de la dirección. La Ley desarrolla una importante reforma curricular tanto para la Educación Primaria como para la Secundaria, otorga un mayor grado de autonomía a los centros escolares e introduce el concepto de rendición de cuentas de los centros educativos, mediante la publicación de los resultados de las pruebas de evaluación a las que se someta a los alumnos. La interpretación de estos conceptos en su desarrollo normativo, si bien no resulta fácil por encontrarse diseminados en distintos artículos de la Ley que, adicionalmente, modifican leyes anteriores<sup>42</sup>, sí que ha conseguido una cierta aproximación.

Por una parte, es evidente, como señala Sancho Gargallo (2016), que la reforma del liderazgo educativo forma parte de un cambio legislativo de mayor envergadura y alcance: introduce importantes cambios tanto en los currículos en sí mismos, como en las competencias de las CC. AA. en relación con dichos currículos; establece evaluaciones de diagnóstico y pruebas académicas en 3.º y 6.º de Educación Primaria, en 4.º de Educación Secundaria y también en la conclusión del Bachillerato; además trata de dar mayor autonomía pedagógica a los centros escolares, ampliando el margen de toma de decisiones en el ámbito escolar y, por tanto, de los directores y equipos directivos.

Por otra parte, y respecto al desarrollo curricular, la tramitación de varias normas que desarrollan conceptos de la LOMCE<sup>43</sup>, y que modifican la configuración del currículo de Educación Primaria, Secundaria y del Bachillerato, ha supuesto uno de los pilares centrales de la reforma educativa. Las normas de desarrollo han propuesto un bloque de asignaturas troncales y otro de asignaturas específicas; con ello, permiten una mayor autonomía a la hora de fijar los horarios y contenidos de las asignaturas, así como para conformar la oferta. También existe un bloque de asignaturas de libre configuración autonómica, en el que tanto las Administraciones

---

<sup>42</sup> Como la Ley Orgánica de Educación (LOE) del 2006 y la Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE) de 1985.

<sup>43</sup> Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria; Real Decreto 1105/2014, de 26 de diciembre, por el que se establece el currículo básico de la Educación Secundaria Obligatoria y del Bachillerato, y varios Reales Decretos destinados a la nueva FP básica que establecen veintiún nuevos títulos en este nivel.

educativas como, en su caso, los propios centros están facultados para ofrecer asignaturas de diseño propio<sup>44</sup>.

Concretamente, el desarrollo legislativo ofrece autonomía curricular a los centros<sup>45</sup> para: a) complementar contenidos de bloques de asignaturas troncales; b) diseñar e implantar métodos pedagógicos y didácticos propios, y c) determinar la carga horaria correspondiente a las diferentes asignaturas. Estos cambios sugieren un cierto margen de autonomía para las escuelas, permitiendo la introducción de nuevos cursos, más allá de los prescritos por la norma, la implantación de nuevos métodos pedagógicos, si se considera oportuno, e incluso el cambio en la distribución de los horarios. Parece que se ofrece un cierto grado de autonomía curricular y pedagógica. Estas facultades, algo novedosas, dejan sin embargo muy acotado el margen de actuación a los centros educativos (Sancho Gargallo M. , 2014, p. 252). Efectivamente, es necesario relacionar el ejercicio de la autonomía con las competencias definidas para los directores de escuela frente al Claustro de profesores y las distintas normas existentes en las Administraciones educativas.

La Ley ofrece también autonomía en cuanto a la gestión de recursos varios (económicos, materiales y humanos, como se deduce de la lectura del artículo 73), pero siempre dentro de lo que establece la Ley, y que, por tanto, es limitado. La realidad es que los centros educativos tienen un pequeño margen de maniobra, ya que son centros sin siquiera entidad jurídica propia (salvo los concertados o privados), que están sujetos a responsabilidades ejercidas por el Gobierno, el Ministerio y las Administraciones educativas de las CC. AA.

Junto con la delegación de autonomía a los centros educativos, el mismo artículo de la norma (artículo 73) hace referencia a la necesidad de rendir cuentas de los resultados obtenidos en las evaluaciones previstas por la Ley, mediante la publicación de los mismos. Esta rendición de cuentas es uno de los ejes importantes de la reforma introducida por la LOCME, al establecer evaluaciones externas al final de las etapas educativas. Estas evaluaciones se han introducido, pero no por ello han estado exentas de polémica. La LOCME articulaba las evaluaciones y la obligación de publicar los resultados como un mecanismo de rendición de cuentas. Sin embargo, desde la entrada en vigor de la Ley, varias CC. AA. han retrasado su ejecución e incluso el propio Ministerio ha retirado el artículo que obligaba a publicar los resultados, por tratarse de un asunto fuertemente rechazado por los actores educativos, y sobre el que no se encuentra evidencia empírica a propósito de si esta medida es un catalizador de mejora.

---

<sup>44</sup> Introducción al Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria.

<sup>45</sup> La LOMCE, en el artículo 73, establece que las escuelas tendrán autonomía curricular «dentro de la regulación y los límites establecidos por las Administraciones educativas de acuerdo con los apartados anteriores y en función de la programación de la oferta educativa que establezca cada Administración educativa».

Asimismo, la Ley otorga un cierto grado de autonomía para aquellas escuelas que pongan en marcha nuevos proyectos y acciones concretas denominadas «acciones de calidad», las cuales pueden asimilarse a los llamados programas de mejora educativa (*school improvement plans*), que se desarrollan en otros países de la OCDE. De acuerdo con la Ley, aquellas escuelas que introduzcan un proyecto educativo de calidad y que suponga la especialización de los centros docentes en áreas concretas<sup>46</sup>, tendrán más recursos y mayor autonomía para su ejecución, tanto desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos como de los recursos materiales y financieros. Los resultados se medirán por las mejoras alcanzadas desde el punto de partida y se llevarán a cabo acciones «honoríficas» de reconocimiento de dichos centros. Para el desarrollo de estos programas, la Ley permite cierta autonomía en la contratación de personal, aunque se trate de profesores interinos vinculados a un proyecto concreto, y también permite al centro elaborar sus propias normas de organización y funcionamiento.

#### 5.2.6. Actores involucrados en la reforma

En España, como se ha visto al inicio de este capítulo, la política educativa está repartida entre varios actores: el Ministerio de Educación, Deporte y Cultura por un lado y las CC. AA. por otro. Ambas instancias tienen responsabilidad en la definición e implementación de políticas educativas, y existen además diversos organismos de consulta.

Según distintos observadores y personas entrevistadas para esta tesis, el Ministerio de Educación y sus servicios técnicos fueron inicialmente los principales redactores del proyecto de ley, el cual fue posteriormente sometido a los procesos de consulta del Consejo de Estado, el Congreso y el Senado. Asimismo y según fuentes del Ministerio, durante el proceso de elaboración del borrador, se realizaron reuniones con distintos actores integrantes del sistema educativo y una consulta por internet. Una parte del equipo que realizó el primer borrador era personal del Ministerio de Educación, que suele provenir en su mayoría del personal de la docencia o del mundo escolar en cualquiera de sus vertientes, por lo que se trata de profesionales que gozan de un profundo conocimiento de las escuelas y su realidad (Fabre González, 2016).

Tras haber presentado el borrador del proyecto de ley en el Congreso y dar con ello comienzo a su tramitación, se inició un largo y controvertido proceso de consulta que acabó derivando en un verdadero conflicto político con posiciones muy enfrentadas. Desde la elaboración del primer borrador del anteproyecto en el 2012, partidos distintos a los del Gobierno y representantes de distintos sectores sociales, incluidos los sindicatos y asociaciones de padres y alumnos, convocaron huelgas y

---

<sup>46</sup> Con actuaciones como la especialización curricular, la excelencia, la formación docente, la mejora del rendimiento escolar, la atención del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, y la aportación de recursos didácticos a plataformas digitales compartidas.

manifestaciones. La aprobación en el Congreso se consiguió con el voto a favor del Partido Popular únicamente, y tras su aprobación en el Senado y la segunda aprobación en el Congreso volvieron a convocarse nuevas manifestaciones por parte de los distintos sindicatos de docentes y estudiantes, e incluso se llegó a organizar un paro general en octubre del 2012.

#### *5.2.6.1. Participación de actores educativos a través del Consejo Escolar del Estado*

Por un lado, el Consejo Escolar del Estado es el órgano de consulta que encauza la participación de todos los sectores sociales concernidos en la educación no universitaria. Se encuentran en él representados los docentes, padres de alumnos, representantes de titulares de escuelas, organizaciones empresariales, expertos educativos y representantes de las Administraciones públicas. Las opiniones de distintos actores a propósito de la LOMCE y de la función directiva en las escuelas, se han plasmado en varios dictámenes y recomendaciones, que ha elaborado el Consejo. En un dictamen sobre el anteproyecto de la LOMCE, publicado en octubre del 2012, el Consejo ya apuntó ciertas precisiones. En general, en relación con la LOMCE y el establecimiento de políticas de autonomía, el Consejo manifestó que para lograr un desarrollo eficaz y equitativo de la autonomía escolar era indispensable una dirección escolar de calidad. Los tres ejes que conforman las políticas de mejora de las escuelas, a saber: autonomía, rendición de cuentas y dirección escolar constituyen un triángulo que debe considerarse de forma conjunta y que así debería recogerse, de manera explícita, en la propia Ley (Consejo Escolar del Estado, 2012, pág. 12). Por otro lado, el Consejo también ha emitido una serie de opiniones acerca de aspectos más detallados, que reflejan pareceres de los distintos actores educativos, como son la necesidad de ampliar los criterios de selección del personal directivo de manera que permitan demostrar que el director está capacitado para dirigir (Consejo Escolar del Estado, 2012, págs. 45-46).

En su informe anual sobre la situación del sistema educativo del año 2015, el Consejo llegó a plantear una serie de propuestas a propósito de la necesidad de profesionalizar la dirección de los centros educativos, considerando que este es un factor clave en el rendimiento de los alumnos. El Consejo estimó que los directores españoles estaban lejos de reflejar el liderazgo pedagógico que necesitan las escuelas, ya que tienen una alta carga de tareas administrativas y escasísima formación. Para paliar este déficit, propusieron (Consejo Escolar del Estado, 2015, págs. 532-533):

- Promover actuaciones formativas de ámbito estatal, así como el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, para suscitar un debate y acuerdo acerca de las herramientas actuales de gestión de los directores que parecen distraer en lugar de reforzar.



- Analizar las distintas estrategias de selección de los directores de las escuelas que llevan a cabo las distintas CC. AA., con el fin de mejorar los procesos de selección y de garantizar que los mismos sean eficaces y transparentes.
- Definir un modelo de dirección participativo que gestione los recursos humanos y materiales del centro, con formación específica —pero sin establecer una categoría o un cuerpo diferenciado de directores—, y con equipos dedicados exclusivamente a las tareas de gestión y planificación global del centro, incluyendo la gestión administrativa, pedagógica, económica y social.

Estas recomendaciones reflejan la composición plural y representativa del propio Consejo, donde se encauza la participación y representatividad de los distintos actores educativos, ofreciendo por una parte sugerencias para la profesionalización de la función directiva, pero por otra apuntando que no se debería crear una categoría o cuerpo diferenciado de directores.

#### *5.2.6.2. Organización de directivos en España*

Además de las asociaciones representativas de los docentes, normalmente representadas por los sindicatos nacionales, tales como CC. OO. y UGT, existen algunas instituciones específicas para los directores de escuela, las cuales han jugado el papel de catalizador de las nuevas necesidades de los directores de escuela. La Federación de Asociaciones de Directivos de Centros Educativos Públicos (FEDADi) agrupa las distintas asociaciones regionales y ha dado cauce a las necesidades o peticiones de este grupo. Sin tener un papel importante en la política nacional, organizan eventos anuales y reuniones para avanzar en la elaboración de marcos apropiados para el ejercicio de la dirección escolar, y forman parte de asociaciones de la Unión Europea en esta materia.

Por lo que respecta a la redacción de la LOMCE, su opinión se ha visto levemente reflejada a través del Consejo Escolar del Estado, pero sus administradores apuntan que la consulta con ellos ha sido insuficiente. FEDADi consideró que, durante la redacción del borrador inicial, no contó con ellos en ningún grupo y que, de hecho, esta Federación hizo aportaciones al Ministerio que no fueron tomadas en consideración y contribuciones críticas incluidas en el dictamen del Consejo Escolar del Estado.

Según su reflexión, la LOMCE ha modificado sustancialmente las competencias de los directores, dándoles potestad en algunas áreas<sup>47</sup> pero no en las importantes y necesarias para ejercer el liderazgo pedagógico que se pretende. Se ha modificado la composición de las comisiones de selección de personal, dando más peso a la Administración educativa en detrimento de la comunidad escolar. La Ley, en relación con el liderazgo pedagógico, no ha tomado medidas que podían haber

---

<sup>47</sup> Para aprobar el proyecto educativo, la programación general anual, y las normas de conducta del alumnado, entre otros aspectos.



tenido gran impacto: «Los directores no pueden supervisar el trabajo de los docentes y del profesorado dentro del aula» (Martínez, 2016). Según el expresidente de la asociación, la reforma es insatisfactoria al ser, por una parte, técnicamente deficiente, porque crea problemas de implantación en los centros y, por otra, porque fomenta una dirección más «burocrático-administrativa» que pedagógica y, en consecuencia, abocada a «más de lo mismo». La FEDADi plantea que lo que la reforma pretende no es más que ubicar directores afines a la Administración.

### 5.2.7. Recapitulación

Este apartado ha revisado el proceso de adopción de las reformas del liderazgo escolar en todo su contexto, analizando la influencia del contexto político y educativo, las reformas paralelas y la participación de los distintos actores en reformas tan controvertidas como lo ha sido la LOMCE y su desarrollo. Se ha repasado también su justificación, desarrollo e impacto. En general, se observa un cambio en la configuración de la dirección escolar, si bien este parece tímido y secundario respecto de la dotación de autonomía y del desarrollo de la rendición de cuentas, así como de la reconfiguración de la dirección como autoridad educativa y con poca capacidad para ejercer el liderazgo pedagógico y liderarlo, puesto que no detalla claramente la distribución de tareas entre los directores, los docentes y el Claustro de profesores.

También, y mediante un proceso separado, se ha aprobado y desarrollado un nuevo Programa Nacional del Liderazgo Escolar, el cual tiene como objeto liderar los cambios aprobados por la LOMCE, partiendo de una definición de la dirección como representante de la autoridad educativa en las escuelas y con cierto grado de autonomía. El programa de formación parte de los principios del liderazgo pedagógico y ha tenido éxito entre sus participantes, si bien el número de estos ha sido muy limitado en relación con el cambio que se pretendía. Parece positivo que este curso continúe y se amplíe la formación para los directores, tanto los nuevos como los que se encuentran actualmente ejerciendo, de manera que, bajo esta nueva dirección profesionalizada, las escuelas consigan centrarse en el logro educativo de todos sus alumnos y, a su vez, se separe la profesionalización del liderazgo de los conflictos políticos que han rodeado la reforma del sistema educativo. No obstante, no queda claro qué pasará en relación con los directores y su formación en el caso de que se paralice la aplicación de la LOMCE, dado que ha seguido un camino menos controversial. Quizás en España, con directores de calidad y buen apoyo, las escuelas puedan salir del enfrentamiento político en el que hoy parecen estar inmersas, si bien antes habrá que solucionar el equilibrio entre docentes y dirección escolar. Este análisis, partiendo del marco metodológico de esta tesis, ha examinado las reformas y los factores que han influido en España. El último apartado ofrece una visión comparada de las reformas en España, México y Noruega.

### 5.3. México: la reforma del liderazgo escolar en el marco del Servicio Profesional Docente

Una importante reforma constitucional que tuvo lugar en el 2013, introdujo el derecho a la educación de calidad gratuita hasta la Secundaria Superior, estableció un sistema de profesionalización de los docentes, incluidos los directores de escuela, e instituyó la independencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Como consecuencia de esta reforma, el Decreto 11/09/2013 creó el llamado Servicio Profesional Docente, el cual, además de ofrecer una visión unificada de la carrera docente, estableció nuevos mecanismos de selección para los directores de escuela y para la evaluación de las escuelas, concediendo algo de autonomía a los centros educativos y estableciendo la obligatoriedad de desarrollar estándares para los docentes, directores de escuela y otros actores educativos.

#### 5.3.1. Contexto político: fin de un modelo hegemónico

En el año 2006, el Partido de Acción Nacional (PAN) ganó por vez primera las elecciones, dejando atrás un largo periodo de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El contexto político mexicano ha sido, desde entonces, uno de transición hacia mecanismos más transparentes en cuanto a la forma de hacer política pública. Esta nueva situación política es particularmente importante para el caso de las reformas en México, porque permite la creación de un marco que explica su evolución y la de los actores involucrados en las mismas. Desde finales del siglo xx, el sistema político ha ido evolucionando para adaptarse al contexto internacional y a la cambiante realidad interna mediante una serie de reformas del Estado que supusieron cambios en los partidos y su legitimidad, en las elecciones y en el quehacer de las políticas públicas. Estas reformas, aún dentro de un marco de hegemonía del PRI, eran necesarias para su propia supervivencia y fueron impulsadas por las tendencias globales, la creciente participación de México en la economía internacional, los cambios experimentados por la sociedad, la urbanización, la escolarización y el mayor empleo de la mujer entre otras tendencias (Gutiérrez, 2000, p. 64).

Dentro de estos procesos de evolución del Estado mexicano, han ido surgiendo nuevos partidos, nuevos actores sociales y grupos de interés, así como también se ha producido un aumento en la polarización y desigualdad en México. Estos cambios han hecho necesario modernizar las instituciones públicas buscando una mayor representatividad democrática y la eficacia del Estado. Si bien la política puede seguir enmarcada en estrategias de poder, se han ido sucediendo acciones para fortalecer la legitimidad del Estado, tales como la reforma política del mismo y otras que han llevado a un equilibrio entre las distintas instituciones y poderes, incluido el Poder Legislativo, la Cámara, los Estados federales, y otras instituciones (1988). El Poder Legislativo ha modificado su estructura, a través de Ley Orgánica del Congreso de la Unión (1999), y con la descentralización de 1993. Según Gutiérrez (2000), la obligatoriedad de elaborar planes sexenales de desarrollo, tanto generales

como para cada sector de la Administración pública, supusieron un punto importante para la política pública. Toda esta evolución institucional, ha llevado a México a un modelo de consolidación democrática. Sin embargo, y a pesar de que los procesos siguen evolucionando, aún queda por delante una gran labor de desarrollo institucional para que se consoliden la representatividad y la transparencia.

En México hay elecciones presidenciales cada seis años<sup>48</sup>. El PRI ha mantenido el poder desde 1929 hasta el 2000, cuando ganó el PAN, de tendencia conservadora y democristiana. Vicente Fox gobernó desde el año 2000 hasta el 2006, fue seguido por Felipe Calderón, del PAN, desde el 2006 hasta el 2012, cuando el PRI volvió al poder, con Enrique Peña Nieto como presidente, que gobernará hasta las próximas elecciones del 2018. Esta referencia temporal es importante para entender los procesos de reforma mexicanos, incluida la reforma educativa.

Durante estas etapas, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), importante actor político y educativo en el país, formó un partido político propio denominado Nueva Alianza, el cual participó en las elecciones del 2005. El SNTE a lo largo de su historia había apoyado al PRI, pero en el 2005 efectuó un cambio que pudo haber influido también en los resultados electorales del 2006.

### 5.3.2. Contexto educativo

#### 5.3.2.1. Evolución de la reforma educativa

La reforma educativa en México ha estado imbricada con las etapas y cambios políticos, si bien se han hecho esfuerzos para consolidar una educación pública a través de los estados mexicanos. Según Rizo (2001), en el siglo pasado quizás fueron las reformas promovidas durante la presidencia de Carlos Salinas (1988-1994) las más significativas en relación con la modernización del Estado y del sistema educativo, con intenciones de integrar México en el ámbito internacional, alejándose de previos presidentes que tenían una consideración más populista. La tendencia, siguiendo las prácticas internacionales de los años 90, fue de reducir el peso del Estado y aumentar el del mercado y fortalecer la competitividad a través del sistema educativo. Se llevó a cabo un programa de modernización de la educación (1989-1994), se aprobó la obligatoriedad de la Educación Secundaria, así como una nueva Ley General de Educación y la descentralización educativa (1992).

Se llegó a un consenso entre los gobernadores de los distintos estados y el SNTE en un Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal (ANMEB), donde se transfirió la gestión de los sistemas educativos a los estados. Aun así, se apunta que ello no solucionó los problemas educativos de baja calidad y

---

<sup>48</sup> En las elecciones ordinarias de cada seis años se eligen al presidente de la República, los 128 miembros del Senado de la República y los quinientos integrantes de la Cámara de Diputados, de manera intermedia a estas elecciones. Cada tres años, se renueva únicamente a los quinientos miembros de la Cámara de Diputados.

gran desigualdad en México, ni los «defectos estructurales del sistema, en especial la imbricación del sindicato y las autoridades en la toma de decisiones» (Rizo, 2001), que siguieron intactos.

Como ya se ha apuntado, cada Gobierno tiene la obligación de elaborar planes sexenales de desarrollo, tanto generales como para cada sector de la Administración pública. Así, cada Gobierno aprueba un Programa Nacional de Educación que establece el marco educativo, los objetivos y las actuaciones durante el Gobierno en curso. Si bien este ha sido el mecanismo oficial de política educativa, en paralelo se han dado otros marcos de reforma.

En el periodo 2000-2006, durante la presidencia de Vicente Fox, se renovó la importancia de la educación, y se aprobó el Programa Nacional de Educación 2001-2006 que aportaba novedades en cuanto a la calidad de la educación, con esfuerzos para centrar los procesos educativos en la escuela, y definía objetivos educativos de largo plazo. El documento presentaba un diagnóstico sintético de la situación del sistema educativo mexicano en el 2001 y proponía una visión del sistema para el año 2025 con objetivos de medio plazo para el 2006; se establecían subprogramas sectoriales, en relación con la Educación Básica, Media Superior, Superior y para la vida y el trabajo (Rizo, 2001), y se establecieron nuevos mecanismos de evaluación, seguimiento y rendición de cuentas, uno de los cuales fue la prueba de Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Educativos (ENLACE).

La prueba ENLACE supuso un cambio importante en la educación, porque introdujo la rendición de cuentas mediante un examen diagnóstico para medir los resultados de los estudiantes a diferentes niveles y los contenidos en los distintos grados. Los resultados se publicaban y se utilizaban para determinar salarios o para evaluar a docentes y escuelas (OCDE, 2010). La prueba fue objeto de controversia, por utilizarse indistintamente como mecanismo de evaluación formativa y sumativa<sup>49</sup> y por los efectos negativos que tuvo en las escuelas. Entre otros se menciona el de empobrecer las enseñanzas al centrarse solamente en los exámenes (*teaching to the test*) (Santiago, McGregor, Nusche, Ravela, & Toledo, 2014), o en instancias de lograr que alumnos con bajos resultados no participaran en las pruebas.

Con el Gobierno de Felipe Calderón, se aprobó el siguiente Programa Sectorial de Educación 2007-2012, que definió la necesidad de introducir una reforma educativa a gran escala con el fin de establecer un conjunto de objetivos básicos, incluyendo la necesidad de incrementar la calidad y la equidad de la educación (Secretaría de Educación Pública, 2007). Sus principales objetivos eran:

---

<sup>49</sup> Hay muchos tipos de evaluación en la educación y en los procesos de aprendizaje, y también algo de confusión acerca del término. La evaluación formativa se usa por parte de docentes y escuelas a lo largo del curso escolar para comprobar los niveles de conocimiento de los alumnos y planificar diseños adecuados para estos. La evaluación sumativa se refiere a pruebas y exámenes que se transforman en notas y dan a los docentes y escuelas una idea del logro de los alumnos en determinadas materias. Esta última evaluación se suele utilizar para la rendición de cuentas.

1. Mejorar la calidad de la educación.
2. Proporcionar una mayor equidad en las oportunidades educativas.
3. Alcanzar un uso didáctico de las tecnologías de la información y de la tecnología educativa.
4. Aplicar una política pública basada en el tercer artículo de la Constitución mexicana.
5. Proporcionar educación relevante y pertinente que fomente el desarrollo sustentable, la productividad y el empleo.
6. Conseguir una democratización total del sistema educativo.

Tras este sexenio, continuó gobernando el PAN, con Felipe Calderón (2006-2012). Hubo rumores que fue gracias al SNTE y al apoyo de la líder de este, Elba Ester Gordillo, que el PAN logró ganar las elecciones utilizando el apoyo corporativo de los maestros. Durante este periodo, se firmó un acuerdo importante entre el SNTE y el Gobierno federal, denominado Alianza para la Calidad de la Educación (2008), que más tarde fue apoyado por la mayoría de los Gobiernos de las entidades federativas. Esta Alianza, que coincidía con las líneas directrices establecidas en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, fue un acuerdo político importante y contribuyó a sentar las bases para una política educativa centrada en la mejora del sistema educativo. El programa se concentró en cinco áreas:

1. La modernización de las escuelas.
2. La profesionalización de los docentes y las autoridades educativas.
3. El bienestar de los estudiantes y el desarrollo personal.
4. La preparación de los estudiantes para la vida y el trabajo.
5. La evaluación para mejorar la calidad de la educación.

La Alianza definió objetivos concretos y comenzó a avanzar en áreas que se abordarían en el 2013 como parte de la reforma constitucional y el Servicio Profesional Docente (SPD). Como ejemplo, el desarrollo de un nuevo Concurso de Asignación de Plazas Docentes se comenzó a organizar en el 2010 y evolucionó hasta consolidarse en el SPD.

Durante esta etapa también se introdujo una reforma integral de la Educación Básica basada en las competencias (RIEB, 2012) que introdujo un nuevo modelo curricular.

Si bien, para muchos, la Alianza parecía tener más relación con estrategias políticas que con las educativas, fue importante por varias razones:

- Logró que la educación pasara a primer plano, que se reconociera que hacía falta su mejora.
- Representó un periodo importante de negociación entre el Gobierno y el SNTE para establecer puntos comunes de acuerdo entre los dos, en áreas clave para la educación.

Al llegar a acuerdos de mejora del sistema educativo entre el SNTE y el Gobierno, representó un punto de partida, aceptado por ambas partes. No obstante, la Alianza no perduró, dado que las nuevas elecciones trajeron de vuelta al PRI en el 2012, por una caída en el apoyo al PAN por cuentas de corrupción, rodeado de un contexto de

crisis histórica en la economía mundial y mexicana (Vargas, 2014). Pero las semillas del cambio educativo estaban sembradas.

En este marco de crisis y cambio, una de las primeras acciones del Gobierno de Peña Nieto, a finales del 2012, fue lograr un acuerdo político con los demás partidos mexicanos, llamado Pacto por México, para impulsar reformas estructurales en los años posteriores. El Pacto por México fue un acuerdo político entre el PRI, el PAN y el PRD (Partido de la Revolución Democrática) que se firmó en diciembre del 2012, con 95 propuestas concretas en torno a la democratización y mejora del país mediante el fortalecimiento del Estado mexicano, la democratización de la economía y la política, así como los derechos sociales, y la participación de los ciudadanos como actores en las políticas públicas. Más concretamente, el Pacto logró avances en varias áreas de la política pública: educación, telecomunicaciones, economía y finanzas (Pacto por México, 2012).

Es en este esfuerzo inicial de acuerdo entre los distintos partidos en una nueva legislatura donde se enmarca la reforma constitucional educativa del 2013 y el desarrollo del nuevo SPD, para dar cauce a una importante demanda política de reducir la injerencia del SNTE sobre los quehaceres educativos así como su peso político y mostrar también la importancia de la educación como eje de política pública y de crecimiento. Una de las primeras acciones que se llevaron a cabo en las primeras semanas del inicio del Gobierno de Peña Nieto, en febrero del 2013, fue el encarcelamiento de la poderosa líder del SNTE, Elba Ester Gordillo, por cargos de corrupción y malversación de fondos. Se la enjuició por utilizar dinero de los fondos del maestro —la contribución obligatoria de todos los maestros a la financiación del sindicato—, para sus gastos personales de ropa y vivienda, así como por su importante patrimonio de viviendas en Estados Unidos y México (Expansión, 2015).

Este repaso de la evolución educativa, y de los vaivenes políticos entre el PRI y el PAN, y el papel del SNTE dan muestra de la evolución educativa, que refleja algunos cambios desde la modernización del sistema hasta la fecha, así como del giro en la toma de responsabilidad por parte del Estado sobre la necesidad de mejorar la educación pública como eje de crecimiento. Es importante resaltar que algunos observadores y expertos apuntan que no se aprecian grandes diferencias de contenido entre los distintos partidos políticos, sino más bien cambios de estilo (Meyer, 2010). Asimismo, queda por ver si tras la actividad política, el desarrollo y la implementación de las reformas se lleva a cabo y está teniendo impacto en las escuelas.

#### *5.3.2.2. Descentralización y gobernanza*

México es un estado nacional con políticas educativas descentralizadas a los estados desde 1992, cuando se traspasó la gestión con el AMNEB. Ello significó que los estados se hicieron cargo de operar los servicios de Educación Básica, que antes



manejaba el Gobierno central<sup>50</sup>. En el 2009, veintiocho de los 32 estados tenían una Secretaría de Educación Estatal que gestionaba sus sistemas educativos, y otros tres estados crearon instituciones descentralizadas. Los servicios educativos en el Distrito Federal, la capital del país, no se descentralizaron y siguieron siendo dirigidos en el ámbito federal por un «administrador» de educación, designado directamente por la Secretaría de Educación Pública (SEP).

En la Ley General de la Educación, aprobada en 1993, se regulaba la educación proporcionada por el Estado (Gobierno federal, los estados y los Gobiernos locales), por las entidades descentralizadas y la educación privada (Secretaría de Educación Pública, 1993), fortaleciendo el papel del Gobierno federal como la entidad principal en la toma de decisiones concernientes al sistema nacional educativo, mientras que los estados se convirtieron en los responsables de ejecutar los servicios educativos.

No obstante, la descentralización de los servicios educativos no se ha consolidado. Aunque las funciones están definidas oficialmente, en la práctica, las instituciones federales y estatales se superponen o trabajan de manera descoordinada. En el año 2009, en diez estados aún coexistían el secretario de educación y las instituciones descentralizadas que se ocupaban de distintas partes del sistema<sup>51</sup> (OCDE, 2010). Existe un organismo de coordinación de política educativa entre los estados, el CONAEDU, pero hasta la fecha ha tenido un papel más de consulta que de dirección y responsabilidad.

En este marco de descentralización inacabada, las escuelas tienen un marco limitado de autonomía. No tienen entidad jurídica y reciben recursos como libros y materiales directamente de la SEP. Hasta la introducción de la escuela a tiempo completo, en algunos lugares, los edificios escolares compartían dos escuelas y dos equipos de directivos y estudiantes, los de las mañanas y los de las tardes (OCDE, 2010).

Todo ello hace que en México se encuentre una descentralización y autonomía no lograda *de facto*, si bien la documentación y las normas se refieren a ella. Estos factores son importantes para entender el contexto del ejercicio de la docencia y las capacidades, habilidades o los límites en la acción de los directores de escuela, como se verá a continuación.

### **5.3.3. Docentes y directores de escuela: necesidad de profesionalización**

Uno de los temas de trasfondo detrás de la reforma educativa en México ha sido y es la calidad de los docentes, y también de los directores, ya que, en este país, uno de los principales requisitos para ser director es el de ser docente.

---

<sup>50</sup> Niveles de preescolar, primaria y secundaria de las «normales» (instituciones de formación inicial docente), y de la educación especial e indígena.

<sup>51</sup> Los servicios educativos del Estado y los antiguos servicios educativos federales en la entidad.



Por una parte, los docentes en México tienen una formación de baja calidad en relación con otros países, al haber estado impartida por las denominadas escuelas normales, que son instituciones con un nivel inferior al universitario y una formación de menor duración. Por otra parte, la asignación de puestos educativos en las escuelas de México, hasta la implantación del concurso de selección en el 2013, seguía unos procesos poco transparentes y con injerencia por parte del SNTE. Si bien existían comisiones paritarias de selección entre la SEP y el SNTE, con criterios para la selección, las plazas también tenían un componente social, y se podían heredar o comprar. Distintos informes apuntaban a una falta de criterios claros en la selección y asignación de docentes a puestos de trabajo, que seguían procesos politizados (OCDE, 2010), donde se podían «comprar» sus plazas, puesto que algunos tenían derecho a «venderlas» u ofrecerlas «en herencia» a quienquiera que hubiesen elegido, incluyendo a sus propios parientes en algunos estados de México<sup>52</sup>.

La selección de directores también ha seguido procesos poco transparentes. El nombramiento de los directores escolares, docentes, supervisores y ATP se hacía según un sistema de escalafón (o de promoción vertical), que existe desde 1973<sup>53</sup>. Las candidaturas son evaluadas y los puestos son asignados en cada Estado por la Comisión Nacional Mixta de Escalafón compuesta por la SEP y representantes del SNTE. Estas comisiones evalúan a los candidatos siguiendo diversos criterios, tales como: tiempo en servicio, credenciales académicas, participación en proyectos educativos y de apoyo a la comunidad, publicaciones, diseño de material didáctico, participación en actividades de formación docente y reconocimiento previo de desempeño docente. Sin embargo, este mecanismo está influido por el sindicato y otros criterios políticos. A pesar de que los candidatos tienen que satisfacer un cierto número de requisitos oficiales, se tiene conocimiento de que a menudo los líderes son nombrados por el SNTE o por la Comisión Nacional Mixta de Escalafón siguiendo procedimientos y criterios poco transparentes (OCDE, 2010).

Es importante entender la función administrativa de los directores de escuela en México. Hasta la introducción de la prueba ENLACE, la tarea de los directores de

---

<sup>52</sup> Sin embargo, el acuerdo también estipula que el «comprador» o «heredero» debe satisfacer todos los requisitos formales que pide el sistema educativo mexicano para ser docente. Esto significa que un docente que se jubila puede ofrecer su plaza a su hijo o sobrino, siempre y cuando sea egresado (o próximo a graduarse) de una institución de formación inicial docente formal.

<sup>53</sup> Este sistema también incluye a los docentes de Educación Media Superior —la Carrera Magisterial solo se aplica a docentes de Educación Básica. Las evaluaciones del desempeño en este sistema están basadas en los siguientes factores: conocimiento, aptitud, disciplina, puntualidad y antigüedad. Guevara y González (2004) reportaron a la OCDE que, a diferencia de la carrera que aplica exámenes para evaluar la formación y el desempeño profesional, para validar estos en el escalafón solo se necesita la documentación probatoria. Los docentes pueden ser promovidos anualmente si cumplen favorablemente con los requisitos y las reglas de la comisión. La promoción en el escalafón está condicionada por la creación de nuevos puestos y plazas vacantes. Los docentes que son promovidos para cumplir funciones administrativas en general ya no continúan enseñando en el aula.

escuela era una función más administrativa y se centraba en el funcionamiento, la organización y la gestión de la escuela, sin participar directamente en los procesos pedagógicos de la escuela salvo en su papel de docentes. Concretamente, las tareas del director son: definir las metas, la estrategia y las políticas de operación de la escuela; analizar y resolver los problemas pedagógicos eventuales, y revisar y aprobar los planes de trabajo elaborados por los docentes. Ornelas (2008), no obstante, apunta que las funciones de los directores de escuela son rutinarias y administrativas:

«Los directores, además de administrar el patrimonio —siempre raquítico— de su escuela, son responsables de que funcione el Consejo Técnico (y el Consejo Escolar de Participación Social o su equivalente), tienen autoridad —mas no poder— para hacer que los maestros acudan a clases, cumplan con los programas oficiales y realicen la evaluación del alumnado. Asimismo, en la Carrera Magisterial, evalúan el desempeño de sus docentes, llevan las relaciones con la Asociación de Padres de Familia y representan a la escuela ante las autoridades superiores. El director llena la forma 911 para la estadística escolar de cada ciclo, rinde informes, llena formularios —a veces con los mismos datos solicitados en un formato distinto por otra dependencia. Eso significa la elaboración de más de cien documentos por año. También es responsable de la infraestructura y de ordenar las tareas de mantenimiento y limpieza de la escuela» (Ornelas, 2008).

Con la introducción de la prueba ENLACE en el 2005 y la publicación de resultados, se modificaron algo las responsabilidades de los directores hacia la mejora de los resultados de los alumnos. No obstante, los directores no tienen mucha autonomía en la gestión de la escuela. En una entrevista con un representante de la SEP, este apuntaba que: «Es difícil delegar las decisiones de gestión y responsabilidades a los directores. Las escuelas están aisladas y no hemos construido un sistema de gestión que sea eficiente para las escuelas» (OCDE, 2010).

Las oportunidades de formación de los directores no se distinguen de las de los docentes, dado que existía un catálogo nacional de oferta de cursos de formación continua que era el mismo para docentes y directores. Los mecanismos de evaluación para el desarrollo de la carrera profesional de docentes y directores daban puntos a la formación, pero no se distinguían en el contenido de la formación que debían realizar. En el ámbito nacional no ha existido formación ni apoyo específico a los directores de escuela.

En resumen, se puede constatar que los directores de escuela en México cumplen una función más bien administrativa, y no han contado con apoyo para su desarrollo profesional o el de las escuelas. La calidad de la formación inicial para los docentes, junto con los mecanismos poco transparentes para su selección, unidos a una definición de tareas poco clara, en unas escuelas con poco margen de actuación y de contribución directa para formar y dirigir equipos de docentes, han hecho del liderazgo escolar una función con margen de mejora.

### 5.3.4. Las reformas del liderazgo escolar

#### 5.3.4.1. Justificación de la reforma

El propósito mencionado e implícito de la reforma educativa mexicana introducida mediante un cambio constitucional en el 2013, no solo en el apartado de los directores de escuela sino más ampliamente, es el de introducir un cambio importante en el panorama educativo del país. Por una parte, la norma representa un esfuerzo para introducir procesos de transparencia y de mejora de calidad en el personal educativo, que redunden directamente en la calidad de la educación.

Por otra parte, representa un esfuerzo de romper las inercias de un sistema educativo que ha estado liderado por el SNTE a lo largo de los últimos cincuenta años, que se ha encontrado imbricado dentro de la propia SEP<sup>54</sup>, y que participaba en los procesos de selección y asignación de plazas de los docentes mexicanos. Según informa Zorrilla (2016), los que anunciaron la reforma educativa, en diciembre del 2012, señalaron que el propósito fundamental era «recuperar la rectoría del Estado mexicano en materia de educación». Esto significa quitar al SNTE su injerencia en la distribución de plazas docentes, así como las directivas de supervisión y de asesoría técnica pedagógica. El SNTE, desde su creación en 1943, había adquirido y conservado privilegios y beneficios de muy distinta naturaleza. Para mejorar los resultados educativos de los estudiantes se necesitan docentes destinados a la enseñanza, a los liderazgos pedagógicos fuertes, y a las instituciones escolares sólidas.

Más concretamente, en relación con los directores de escuela, la introducción de un proceso de selección para el acceso al puesto puede parecer un asunto menor, pero hay que entender el contexto de donde proviene. Hasta la fecha, la selección de directores de escuela se realizaba mediante procesos no transparentes de selección, basados en el escalafón. El «escalafón» establece condiciones, pero, en la práctica, los procesos no han sido transparentes. Según entrevistas e investigaciones paralelas, los directores se nominan a través de su pertenencia al SNTE, o a través de la Comisión del Escalafón, sin tener en cuenta criterios de mérito. Ya en el 2008, cuando se realizó un acuerdo entre el Gobierno y el SNTE mediante una Alianza para la mejora educativa, se propuso la necesidad de establecer un proceso más transparente para la selección de directores de escuela. Para la promoción se requería haber participado en cursos de un catálogo nacional de formación, si bien estos no necesariamente debían tener relación con el ejercicio de la dirección escolar (OCDE, 2010).

---

<sup>54</sup> La SEP es la homóloga a los Ministerios de Educación.

#### *5.3.4.2. La reforma del liderazgo escolar*

Fruto de una reforma constitucional<sup>55</sup> que incorporó ámbitos nuevos de actuación para el sistema educativo mexicano, que se repasa en el apartado 5.3.4, se aprobó una norma que creó un sistema para la profesionalización docente, que incluía la función directiva o los directores de escuela, con el objeto de fortalecer los mecanismos de ingreso, de promoción y permanencia en la docencia a través de procesos de evaluación transparentes (Decreto 11/09/2013 del SPD). Asimismo, se definieron nuevos mecanismos de selección para los directores de escuela, así como la obligatoriedad de elaborar estándares para los docentes y directores de escuela.

El nuevo SPD, aprobado por el Decreto 11/09/2013, incluye a los docentes y al personal con funciones de dirección en los distintos ámbitos de la Ley, tanto en relación con la selección como con la formación continua, la evaluación y los incentivos. Introduce una función distinta del director de escuela frente a los docentes. También aclara que la función de los directores de escuela debe centrarse en el aprendizaje, si bien este concepto no parece tan claro en su elaboración, solamente porque da un poco de participación en la evaluación de los docentes.

Define el ámbito del personal con funciones de dirección, e incluye no solo a los directores de escuela, sino también a coordinadores y subdirectores:

**Artículo XXIII.** Personal con funciones de dirección: aquel que realiza la planeación, programación, coordinación, ejecución y evaluación de las tareas para el funcionamiento de las escuelas de conformidad con el marco jurídico y administrativo aplicable, y tiene la responsabilidad de generar un ambiente escolar conducente al aprendizaje; organizar, apoyar y motivar a los docentes; realizar las actividades administrativas de manera efectiva; dirigir los procesos de mejora continua del plantel; propiciar la comunicación fluida de la escuela con los padres de familia, tutores u otros agentes de participación comunitaria, y desarrollar las demás tareas que sean necesarias para que se logren los aprendizajes esperados (Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente, 2013).

Este personal comprende a coordinadores de actividades, subdirectores y directores en la Educación Básica; a jefes de departamento, subdirectores y directores en la Educación Media Superior, y para ambos tipos educativos a quienes con distintas denominaciones ejercen funciones equivalentes conforme a la estructura ocupacional autorizada.

Para clarificar el SPD, Margarita Zorrilla ofrece una descripción sucinta (Zorrilla, 2016). El servicio profesional docente está estructurado en cuatro procesos claros:

---

<sup>55</sup> Reforma constitucional a los artículos 3 y 73, aprobada por el Congreso de la Unión, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del 2013.

- Ingreso al servicio.
- Promoción (a cargos directivos y otro tipo de promociones).
- Reconocimientos (incentivos monetarios y de otro tipo).
- Permanencia en el servicio.

La evaluación está íntimamente vinculada a cada proceso. Para acceder a un puesto de dirección escolar, supervisión escolar o asesor técnico pedagógico es necesario presentar un concurso de oposición.

En relación con la promoción o selección de candidatos a la dirección, el SPD establece unos nuevos concursos de oposición (artículo 23) que garanticen la «idoneidad de conocimientos y capacidades necesarias», concursos públicos con convocatorias anuales transparentes, plazas a concurso, requisitos y en función de los estándares desarrollados u otros instrumentos de evaluación.

En concreto, la evaluación para la promoción al cargo con funciones de dirección se realiza mediante la aplicación de «los instrumentos estandarizados de evaluación», que se realizan en dos etapas:

- **Primera etapa: examen de conocimientos y habilidades para la práctica profesional.** Esta etapa consiste en la aplicación de un examen estandarizado, autoadministrable y controlado por un aplicador. Consta de 122 reactivos que evalúan aspectos relacionados con el conocimiento de la organización y funcionamiento de la escuela, el ejercicio de una gestión escolar eficaz para la mejora del trabajo en el aula y de los resultados educativos.
- **Segunda etapa: examen de habilidades intelectuales y responsabilidades ético-profesionales.** Consta de 122 reactivos que evalúan las habilidades intelectuales del docente para la comunicación, el estudio, la reflexión y la mejora continua de su práctica, así como las actitudes necesarias para el mejoramiento de la calidad educativa, la gestión escolar y los vínculos con la comunidad.

El nombramiento se define como inicialmente temporal, seguido de un proceso de inducción de dos años en los cuales los candidatos deberán hacer un curso de desarrollo del liderazgo y de la gestión determinado por las autoridades locales. Al finalizar el periodo de inducción, se evaluará a la persona para pasar al nombramiento definitivo. Si no aprueba, debe volver a la función docente original.

#### 5.3.4.3. Desarrollo de la reforma

Desde su aprobación en el 2013, la formalización del proceso de selección de directivos se ha elaborado en detalle y se ha llevado a la práctica. La selección de los directores de escuela se realiza mediante convocatorias de exámenes para medir las habilidades de estos. Estas convocatorias se realizan conjuntamente con las de la selección y evaluación de docentes.

Por una parte, el INEE, con responsabilidad para la evaluación del SPD, emite unos criterios transparentes para las convocatorias. Los «lineamientos para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes a cargos con funciones de dirección,

supervisión y asesoría técnica pedagógica en Educación Básica y Media Superior para el ciclo escolar 2015-2016» se publicaron en diciembre del 2014<sup>56</sup>. Una lectura detenida muestra como los lineamientos aclaran el contenido de las pruebas que hay que realizar así como los procesos que hay que seguir para participar en las pruebas.

Siguiendo los lineamientos, en junio del 2015 se organizó el primer Concurso de Oposición para la Promoción a cargos con funciones de Dirección y de Supervisión, y a las funciones de Asesoría Técnica Pedagógica en Educación Básica<sup>57</sup>, según los criterios establecidos en la Ley General del Servicio Profesional Docente y los lineamientos de desarrollo.

A su vez, para apoyar a los candidatos en la preparación de las pruebas se elaboraron unos perfiles que aclaran lo que se espera de un director de escuela en México<sup>58</sup>. En otros países, estos perfiles se pueden haber denominado estándares, cuya función es aclarar las tareas de los directores y de lo que deben priorizar. Estos se han elaborado tras un proceso de consulta entre distintos actores que participan en los procesos educativos, incluidos directores actuales, docentes, asesores técnicos profesionales y representantes de las entidades federativas. Los emitió la SEP. Los perfiles se han definido para todos los profesionales, incluidos los docentes, directores, subdirectores y asesores técnicos pedagógicos (ATP): «Perfiles, parámetros e indicadores para personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica» (23 de febrero del 2015) (SEP, 2015).

La SEP ofrece recursos en internet para que los que se presenten al concurso tengan la posibilidad de prepararse: guías de estudio para la preparación al concurso de promoción al puesto de director (Primaria, Secundaria, Especial, Preescolar) que contienen toda la información necesaria para el proceso administrativo así como de contenido.

#### *5.3.4.4. Evaluación de la reforma*

En junio del 2015 se realizó la primera convocatoria a puestos de dirección. Se presentaron un total de 23.586 candidatos, de los cuales aprobaron 14.114 y fueron considerados no idóneos 9.476. Ello supone que el 60% aprobó la prueba y un 40% no obtuvo la calificación necesaria para el ejercicio de la dirección, según fuentes oficiales. Los resultados se presentan en la Figura 14.

---

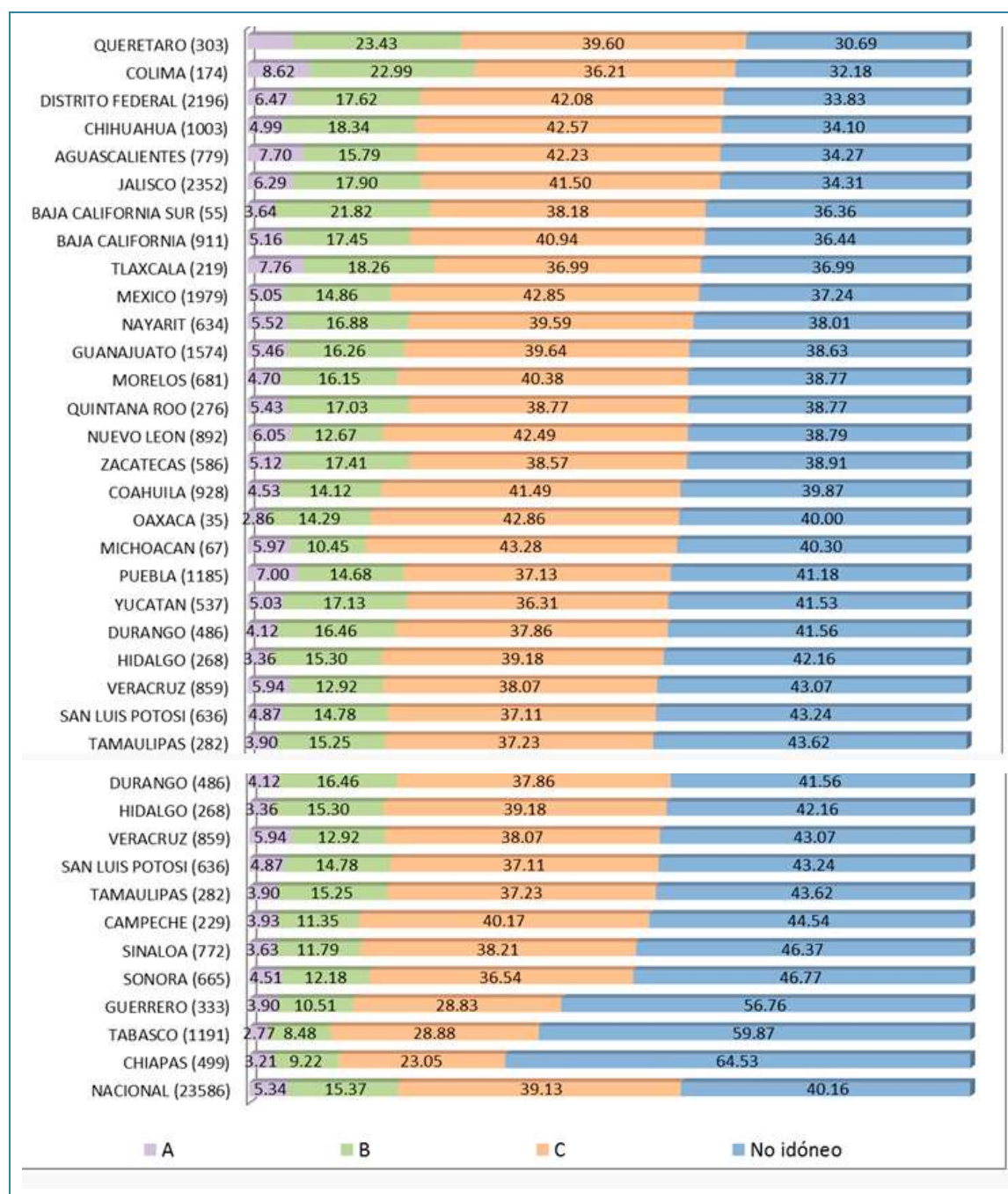
<sup>56</sup> Lineamientos para llevar a cabo la Evaluación para la Promoción de Docentes a Cargos con Funciones de Dirección, Supervisión y Asesoría Técnica Pedagógica en Educación Básica y Media Superior para el Ciclo Escolar 2015-2016 (LINEE-06-2014), expedidos por el INEE.

<sup>57</sup> Los Asesores Técnico Pedagógicos tienen la función de dar apoyo pedagógico a las escuelas y a sus directores.

<sup>58</sup> También denominados estándares en la Ley General del Servicio Profesional Docente, que definen las funciones y competencias de los directores de escuela en México.



**Figura 14: Resultados del Concurso de Oposición para la Promoción a Categorías con Funciones de Dirección en Educación Básica en México, 2015-2016**



Fuente: SEP (2016).

Disponible en:

[http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/promocion\\_directores/consulta\\_resultados/en/](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/ba/promocion_directores/consulta_resultados/en/)

No se ha encontrado más información acerca de la asignación de los directores a puestos ni al proceso de inducción establecido por la Ley, ni acerca de los criterios de evaluación para la consolidación en el puesto tras la evaluación, pero cabe resaltar que estos procesos son recientes y pueden aún estar en proceso de desarrollo. Así, no se puede establecer el posible impacto en la calidad de la



enseñanza en las escuelas, ni por el momento en la práctica de los directores mismos y su influencia sobre los docentes y las escuelas en general. Sí es posible, no obstante, relacionar las cifras de las personas que han participado en los procesos de selección con el número de alumnos, escuelas y docentes, para ver las magnitudes. México cuenta con más de 222.000 escuelas, más de un millón de docentes y más de 25,5 millones de alumnos. Más de 14.000 potenciales directores de escuela aprobados es una magnitud mediana en relación con el reto, pero es un avance.

El objetivo aquí tampoco es evaluar la calidad y relevancia de la prueba, dado que la tesis analiza el proceso de adopción de las reformas. No obstante, se puede apuntar que una prueba escrita puede servir como parámetro inicial de selección, y no necesariamente como demostración de calidad en su práctica. La prueba es un principio.

Pero observadores y conocedores del nuevo proceso apuntan algo muy importante: «Hoy tenemos directivos escolares, supervisores y asesores técnico pedagógicos que obtuvieron el puesto por sus propios méritos. Esto no es un asunto menor. Hay un proceso de empoderamiento muy importante de la función directiva y de quienes la ejercen. Necesitamos tener paciencia y actuar sistemática e intencionalmente durante muchos años a fin de conseguir un auténtico Servicio Profesional Docente, basado en el mérito de quienes participan en él» (Zorrilla, 2016). Todo ello apunta a la necesidad de entender el contexto en el cual se ha realizado la reforma, que ha sido importante para México.

### 5.3.5. Reformas paralelas: educación como prioridad, docentes y evaluación

La reforma del liderazgo, como se ha descrito, fue parte de una importante reforma constitucional que incluyó una serie de ámbitos de actuación para el sistema educativo mexicano<sup>59</sup>. La reforma determinaba el derecho a la educación de calidad para todos los mexicanos mediante una educación gratuita, laica y obligatoria hasta el nivel secundario superior, creaba un sistema de profesionalización de los docentes, e institucionalizaba la independencia del INEE. Esta reforma estableció la obligación de crear un sistema para la profesionalización docente, incluyendo la función directiva o los directores de escuela, con el objeto de fortalecer los mecanismos de ingreso, de promoción y permanencia en la docencia a través de procesos de evaluación transparentes.

Tras esta reforma constitucional de febrero, se publicaron tres decretos concretos en septiembre del 2013 que clarificaban el ámbito de las reformas:

Por una parte, se modificaron varias disposiciones de la Ley General de Educación del 2002 mediante un decreto. Esta modificación introdujo claridad en cuanto a la garantía y obligación del Estado en la provisión de Educación Primaria y Secundaria

---

<sup>59</sup> Reforma Constitucional a los artículos 3 y 73, aprobada por el Congreso de la Unión, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero del 2013.

Superior (no obligatoria hasta la fecha). También introdujo algo de autonomía escolar en relación con los materiales escolares y la infraestructura. Se creó un nuevo Sistema de Información y de Gestión Educativa para introducir transparencia, y poder contabilizar el número de docentes, directores y escuelas existentes en el sistema educativo mexicano.

También como parte de esta modificación se aclaró la función de los sindicatos de educación, y se limitó su actuación a ser representativos de los intereses laborales de los docentes.

Otra ley sobre el INEE, lo consolidaba como una institución independiente para evaluar la educación y el sistema educativo en su globalidad, e incluía también las tareas de evaluación propuestas en la Ley General del Servicio Profesional Docente. Este fue un paso para fortalecer la rendición de cuentas del sistema educativo dando independencia al antiguo INEE, que estaba controlado por el Gobierno. Dentro del ámbito de actuación se incluyó la evaluación de alumnos, y el análisis y desarrollo de nuevas pruebas que reemplazarán las pruebas de ENLACE, y el desarrollo de la evaluación de docentes y de directores establecida en el SPD.

Se creó el SPD (Decreto 11/09/2013), que introdujo una visión cohesionada de la carrera docente, desde su selección, contratación e incentivos a su evaluación a lo largo de la carrera docente. Asimismo, como parte del SPD, se establecieron unos nuevos mecanismos de selección para los directores de escuela, una nueva evaluación para las escuelas y se concedía autonomía a los centros educativos en algunos ámbitos de actuación. La Ley también incluía una referencia a la obligatoriedad de desarrollar estándares para los docentes, directores de escuela, otros actores educativos y el proceso de su desarrollo.

Por otra parte, una reforma importante que se puso en marcha en el 2011 fue una Reforma Integral de la Educación Básica (RIEB), con un nuevo currículo basado en competencias y habilidades de los alumnos, llevado a cabo para relacionar la Educación Infantil, la Básica y la Secundaria. Esta reforma ha supuesto un cambio importante para las escuelas y los docentes, en cuanto a los aprendizajes, y también se puede referir como reforma paralela.

En resumen, la reforma del liderazgo escolar se ha adoptado como parte de un marco más amplio de política educativa, entre los que se incluye la rendición de cuentas, mayor autonomía, política docente y otras.

#### **5.3.6. Actores de las reformas**

El Gobierno mexicano está compuesto por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917 (CPEUM, 1917), que ha tenido reformas en algunos de sus artículos. El Poder Ejecutivo Federal, a través de la SEP, es responsable de la Administración educativa junto con los estados mexicanos y responde a los objetivos de los programas sectoriales de educación, como emitir una normativa pedagógica, y

dar servicios educativos en el Distrito Federal y la educación indígena y para adultos. La SEP tiene varias subsecretarías que han variado en función de los sexenios.

La SEP es responsable de formular las principales políticas educativas del país. Con el acuerdo de 1992 (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal), la SEP conservó la responsabilidad de definir el carácter nacional de la educación, incluida la Educación Básica y la formación inicial y continua de los docentes de Educación Básica. Entre sus atribuciones está: a) definir el currículum nacional; fijar el calendario escolar nacional; preparar los libros de texto gratuitos y regular las instituciones privadas, y b) regular un sistema nacional de formación docente y desarrollo profesional; planear y programar distintas medidas en el sistema educativo; determinar las líneas generales de evaluación y hacer las evaluaciones coordinadas entre los estados.

La SEP ha sido un actor importante en la reforma, si bien se ha iniciado desde la presidencia del Gobierno por el Pacto por México firmado entre distintos partidos también con el objeto de reducir el peso del SNTE y avanzar en el desarrollo educativo del país. En este proceso, los documentos elaborados a través de un proyecto de la OCDE para la mejora de la calidad de la educación tuvieron influencia.

Asimismo, como ya se ha reflejado a lo largo de este texto, un importante actor educativo es el SNTE, con una afiliación de entre 1,3 y 1,5 millones de trabajadores de la educación, que incluye: docentes de Educación Básica, directores de escuela, supervisores (inspectores), jefes de zona y departamentos, y personal administrativo y técnico de todos los niveles. La cifra también incluye personal de las instituciones de formación inicial docente («normales»), de los responsables de la educación continua y el personal que trabaja en las secretarías de los estados y la SEP, así como personas jubiladas que han trabajado en la educación y que contribuyen económicamente a la organización. Para su funcionamiento, el SNTE deduce el 1% del salario de los trabajadores que son miembros (Santibáñez, 2002) (OCDE, 2010). El SNTE ha tenido un papel importante en las reformas, dado que sin su apoyo no hubiera sido posible avanzar. Se ha mantenido en su papel desde la elección de un nuevo presidente y de la limitación de su papel a ser representante de intereses laborales de los docentes.

El peso de los representantes de la sociedad civil en México ha ido creciendo, por la situación difícil del sistema público de educación y la necesidad de fortalecerlo, así como por los esfuerzos públicos orientados a fortalecer los lazos entre las escuelas y los padres. Además de asociaciones de padres de familia, en estos últimos años han surgido en el ámbito estatal y nacional activas organizaciones y redes de la sociedad civil. Una organización ciudadana que ha tenido un papel importante ha sido Mexicanos Primero, que ha defendido la transparencia de la educación pública mediante estrategias mediáticas, analíticas y de comunicación. Esta organización se ha reconocido como influyente en la elaboración de la nueva ley del SPD.

### 5.3.7. Recapitulación

Este apartado ha presentado el proceso de adopción de las reformas del liderazgo escolar en México en su contexto, analizando la influencia del desarrollo político y educativo, las reformas paralelas y la participación de los distintos actores. Se ha revisado también su justificación, desarrollo e impacto. La reforma de los criterios de selección de los directores de escuela en México forma parte de un desarrollo de la política educativa de adaptación a una nueva realidad política y social de rendición de cuentas de las escuelas y sus docentes para fortalecer la educación.

En general, el cambio es hacia la profesión docente, que incluye los directores, pero no son prioridad. No obstante, la introducción de un examen de selección, el desarrollo de nuevos estándares y una mayor rendición de cuentas hacia los directores de escuela y la educación en general es un paso importante en México, pero no suficiente para cambiar significativamente la situación. La reforma ha resultado de un consenso político, y la ha llevado a cabo la SEP, con el apoyo del sindicato mayoritario, SNTE, tras un cambio importante en su liderazgo.

## 5.4. Noruega: el Libro Blanco Calidad en las Escuelas y la formación de directores

En el Libro Blanco n.º 31 Calidad en las Escuelas (2007-2008), el Ministerio de Educación e Investigación anunció que se crearía un nuevo Programa Nacional de Formación de Directores de Escuela. A raíz de este anuncio, se presentó un nuevo programa de formación inicial para directores de escuela en 2009. Este apartado analiza el contexto político y educativo de la reforma, la situación de los directores de escuela, el detalle de la reforma, su desarrollo y evaluación, así como los actores que participaron en la misma.

### 5.4.1. Contexto político

Noruega es un país regido por una democracia parlamentaria representativa. Cada cuatro años se forma el Parlamento (*storting*) en el ámbito nacional, que cuenta con 169 miembros elegidos por representación proporcional. Es un sistema multipartidista, donde es casi imposible lograr un Gobierno de mayoría, y se forman Gobiernos de minoría o los partidos colaboran entre ellos para formar coaliciones. El primer ministro tiene el Poder Ejecutivo, mientras que el Parlamento puede aprobar una ley por mayoría simple, o ratificar los tratados y normas desarrolladas por el Poder Ejecutivo. El primer ministro es un miembro del Parlamento que obtiene el voto de confianza de la mayoría, normalmente del partido con más representación o de una coalición de partidos y nombra a un gabinete que cuenta con diecinueve ministros<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Noruega se fundó bajo la Iglesia Luterana de Noruega y más de la mitad de su gabinete tiene que ser miembro de la Iglesia de Noruega, lo que representa diez de los diecinueve Ministerios. Este tema

Noruega ha estado gobernada por Gobiernos de minoría o coaliciones. Desde el 2001 hasta el 2015 ha habido transiciones entre coaliciones de distintas ideologías:

- 2001-2005: Gobierno conservador, formado por una coalición entre el partido cristiano demócrata y el liberal (Bondevik).
- 2005-2007-2009-2013: coalición de izquierdas roja-verde (laborista, socialista y de centro) (Stoltenberg).
- 2013-actual: coalición conservadora entre el partido progresista y el partido conservador (Solberg) (Wikipedia, 2016).

Durante la reforma del liderazgo escolar introducida a través del Libro Blanco n.º 31 en el 2008, el Gobierno estaba formado por una coalición de izquierdas, que acababa de ganar su segundo mandato tras las elecciones. Jens Stoltenberg, el líder del partido laborista, contaba con la mayoría necesaria a través de su alianza multipartidista para continuar como primer ministro. Durante esta etapa, hubo tres ministros de educación miembros del partido socialista:

- Oystein Djupedal (*socialist left*): 10/2005-10/2007.
- Bard Vegar Solhjell (*socialist left*): 10/2007-10/2009.
- Kristin Halvorsen (*socialist left*): 10/2009-10/2013.

Dentro de este paisaje político de coaliciones, la política de educación se ha considerado como una prioridad entre distintos partidos y se ha buscado mantener la estabilidad y evitar modificaciones ideológicas influidas por cambios políticos. En el seno del Parlamento, donde no se suelen lograr mayorías simples sino acuerdos multipartidistas, las reformas educativas acostumbran a contar con amplios apoyos. Así, cuando un Gobierno empieza una reforma, es normal que el próximo la continúe, aunque puede cambiar prioridades o estrategias siguiendo las mismas tendencias (Moller & Skedsmo, 2013; Norwegian Directorate for Education and Training, 2007, p. 9). Este fue el caso del Libro Blanco n.º 31 Calidad en la Educación, publicado en 2008, tras la reelección de la coalición roja-verde de Stoltenberg, que representó una evolución de tendencias ya existentes en Noruega, como se analiza en el siguiente apartado.

## 5.4.2. Contexto educativo

### 5.4.2.1. Gobernanza

El sistema educativo noruego es un modelo con responsabilidad nacional sobre la educación y gestión delegada a sus 430 municipios repartidos por el territorio. El Parlamento fija los objetivos y marcos del sistema educativo. El Ministerio de Educación e Investigación determina la política nacional y se establecen estándares nacionales mediante normativa, regulación, currículo y marcos. Para apoyar el

---

ha sido controversial por los cambios sociodemográficos que ha vivido el país, así como por la cuestión de la enseñanza religiosa en las escuelas.

desarrollo de la política educativa nacional existen una serie de agencias o instituciones:

- La Dirección Noruega de Educación y Formación es la agencia ejecutiva del Ministerio de Educación que tiene la responsabilidad de supervisar la calidad y gobernanza de la educación desde la Educación Preescolar hasta la Secundaria. Su función es la de asegurar la implementación de las normas y regulaciones y apoyar la de las políticas de educación.
- La Agencia Noruega de Control de Calidad en la Educación es un organismo independiente que lleva a cabo el control de la calidad de la formación profesional y universitaria.
- La Asociación de Municipios representa los intereses de los 430 municipios que son los propietarios y responsables de las escuelas a lo largo del país.
- Los Sindicatos de Docentes (Union of Education Norway), la Asociación de Directores, o el Consejo Nacional de Educación de Docentes representan los intereses de los docentes o del personal educativo.

En Educación Infantil, Primaria y Secundaria, las decisiones están descentralizadas a los 430 municipios que administran la educación, mientras que las diecinueve autoridades regionales (*county authorities*) son responsables de la Educación Secundaria Superior. Las decisiones relativas a las escuelas se toman en los municipios. Este sistema de gobernanza descentralizada ha sido fruto de reformas iniciadas a finales de los años 80 y principios de los 90, que hace de estas un proceso complicado sobre todo en su implementación.

El sistema educativo es primordialmente público, con una educación gratuita para todos los alumnos y en todos los niveles, incluso en escuelas privadas. La población está dispersa a lo largo del país, con una geografía disgregada, y existen escuelas muy pequeñas. Más de la mitad de los alumnos hasta la Secundaria se encuentran en escuelas menores de trescientos alumnos, aunque este aspecto está cambiando.

La educación es comprehensiva e igual para todos los alumnos hasta los quince o dieciséis años, y el nivel de libre elección de centro es bajo, dado que al tener una población dispersa en su territorio, solo existe en las grandes ciudades. Asimismo, el sistema educativo comprehensivo para toda la población es un modelo tradicional muy arraigado en Noruega, y existen procedimientos estrictos de aprobación de escuelas privadas (Norwegian Directorate for Education and Training, 2010).

Para llevar a cabo las reformas, el Gobierno noruego elabora Libros Blancos, donde define la situación, los retos y las propuestas de actuación que se elaboran más en detalle en normativas concretas. Según explica el Ministerio, los Libros Blancos se elaboran cuando el Gobierno quiere presentar temas al Parlamento que no requieren una toma de decisión. Estos tienen un formato de informe al Parlamento en un área concreta, sobre políticas y reformas para implementar. Estos documentos y la discusión que les sigue en el Parlamento son objeto de resoluciones y legislación más adelante (Norwegian Government, 2016). El siguiente apartado analiza la evolución de las reformas educativas en Noruega.



#### 5.4.2.2. Descentralización y reformas

El sistema educativo noruego ha pasado de una concepción de escuela más comunitaria basada en principios socialdemocráticos hacia una escuela más centrada en competencias y resultados, a través de un proceso de descentralización y recentralización, buscando el equilibrio adecuado e introduciendo reformas para lograr la mejora educativa.

A principios de los 90, se inició un proceso de descentralización tras la publicación del Libro Blanco n.º 37 (1990-1991), donde se introdujo un nuevo modelo de gobernanza del sistema educativo mediante la gestión por objetivos. Se dividieron las tareas y responsabilidades de los distintos niveles de educación (nacional y local), con el objetivo de lograr un modelo racional adaptado a la descentralización, y coordinado entre los distintos actores educativos. En este documento se hacía referencia también a la necesidad de introducir un Sistema Nacional de Evaluación como condición central para poder ejercer la autonomía (Norwegian Ministry of Education, 1990-1991, p. 26).

Siguiendo los conceptos establecidos en el Libro Blanco, se publicó una normativa de Gobierno local (Local Government Act, 1992), que definió una nueva estructura para los municipios. Estos pasaron de tener tres niveles administrativos a dos, para reducir burocracias y fomentar la autonomía y la responsabilidad (Moller & Skedsmo, 2013, p. 343). Estas reformas estuvieron influenciadas por los principios de la nueva gestión pública que se implantaron en el sector público en general a lo largo de los años 80 y 90, caracterizados por la reestructuración de la Administración local, la desregulación, especialización horizontal y gestión por objetivos, si bien estos no afectaron directamente al modelo tradicional de las escuelas nórdicas (Moller, 2016).

Los principios de la nueva gestión pública como mecanismo de gestión educativa en un modelo descentralizado empezaron a cobrar más fuerza cuando se empezaron a publicar los resultados de Noruega de las pruebas PISA en 2001. Desde su publicación, Noruega pasó de una etapa de autosatisfacción con su sistema educativo a un estado de *shock*: los resultados mediocres de la primera ronda de PISA tuvieron un fuerte impacto en la sociedad y el Gobierno noruegos (Elstad, 2009) y han tenido influencia desde entonces, según distintas fuentes. En contraste con lo que se podía pensar, que Noruega tenía uno de los mejores sistemas educativos del mundo, los resultados de PISA 2000 arrojaron unos resultados mediocres en comparación con otros países, y los datos reflejaban entornos de aprendizaje no muy positivos. Entre el 2000 y el 2006, los resultados de Noruega descendieron y volvieron a subir a su nivel del 2000 en el 2009, con resultados similares a otros países europeos y Estados Unidos (OECD, 2012, p. 54).

Estos resultados tuvieron impacto en el Parlamento y el Ministerio, y se empezaron a buscar formas de mejorar adaptadas a su modelo de gobernanza. Entre las opciones elegidas, se reflexionó sobre la necesidad de introducir nuevos contenidos,



mecanismos de evaluación de alumnos, un liderazgo más fuerte en las escuelas, junto con una rendición de cuentas centrada en la medición de habilidades básicas de los alumnos como indicadores de calidad educativa (Møller & Skedsmo, 2013; Skedsmo, 2009).

Siguiendo el Libro Blanco n.º 31 ya mencionado (1990-1991), un nuevo Libro Blanco, el n.º 30, elaborado por la coalición conservadora, introdujo un nuevo modelo de gobernanza enfocado en la desregularización, la competencia, los resultados escolares y la rendición de cuentas (Norwegian Ministry of Education, 2003-2004). Este Libro Blanco relacionaba los retos de la globalización a los que el sistema educativo tiene que atender, y apuntaba a la necesidad de reducir diferencias en los resultados entre los distintos grupos sociales. El Libro Blanco indicaba que equidad y calidad se podrían lograr con cambios en el sistema educativo, y también proclamaba la necesidad de responder a retos económicos y sociales.

Asimismo, el Libro Blanco apuntaba a los docentes y directores de escuela como los recursos más importantes de las escuelas (Møller & Skedsmo, 2013). Subrayaba que una organización que aprende requiere un fuerte liderazgo que clarifica expectativas relacionadas con las escuelas (White Paper n. 30, 2003–2004, capítulos 3.3.3 y 3.4.2) y proponía una autonomía basada en la confianza, afirmando que los municipios, los docentes y los directores pueden crear entornos positivos para el aprendizaje y la equidad (White Paper n. 30, 2003–2004, p. 25). Siguiendo la publicación y discusión del Libro Blanco, se llevaron a cabo varias reformas por parte del Gobierno conservador, pero durante esta etapa no se elaboró ninguna nueva política relativa al liderazgo escolar.

En el año 2004, se creó la Dirección de Educación y Formación (*Norwegian Directorate for Education and Training*) como la agencia ejecutiva del Ministerio de Educación e Investigación. Su responsabilidad era la de evaluar la educación, realizar estadísticas, gobernar la educación e implementar la política educativa. Esta Dirección ha ido creciendo en importancia, y atempera el impacto de la política en la educación, ya que está compuesta por personas que no forman necesariamente parte del Gobierno.

En este mismo 2004 se traspasó la negociación de los docentes del ámbito nacional a los municipios, tras lo cual estos pasaron a ser referidos como propietarios de las escuelas (*school owners*) dentro de un marco nacional. Este nuevo modelo, basado en la redistribución de responsabilidades relacionada con la autonomía en el ámbito local, representó un cambio importante hacia un modelo de descentralización y autonomía de las escuelas.

A su vez, a partir del 2004 se introdujo un nuevo Sistema Nacional de Evaluación de Calidad (*National Quality Assessment System*, NQAS), que estableció responsabilidad en el ámbito nacional para medir y evaluar los resultados educativos. Se introdujeron pruebas nacionales para evaluar las competencias de los alumnos en

lectura, escritura, matemáticas e inglés a los cinco y ocho años, y encuestas acerca de los entornos de aprendizaje. Se estableció un portal educativo ([www.skoleporten.no](http://www.skoleporten.no)) donde se publican los resultados en el ámbito escolar y municipal para los directores y los actores educativos. Todo ello era parte de una agenda de mayor rendición de cuentas (*accountability*) de las escuelas. Enseguida la prensa empezó a publicar resultados y elaborar tablas comparativas entre escuelas que tuvieron efectos no deseados. El sistema original se revisó y se dejaron de publicar los resultados por escuela.

En el 2006, ya bajo un nuevo Gobierno de coalición de izquierdas, se aprobó una importante reforma (*Knowledge Promotion*) que introdujo un nuevo currículo por competencias e hizo una reestructuración del sistema educativo en Educación Primaria y Secundaria. El currículo representa los estándares y su objetivo consiste en ofrecer un plan detallado de los objetivos educativos: de habilidades y competencias, áreas y tiempos de aprendizaje. El currículo tiene cinco elementos: el currículo básico, un marco de calidad; el currículo de temas; la distribución de horas por tema, y una evaluación individual.

Mediante el desarrollo de un currículo nacional se pretendía ofrecer, por primera vez, un marco común a todo el territorio para la Educación obligatoria y Secundaria Superior, y dar libertad a las escuelas para adaptarlo a sus necesidades concretas y gestionar su desarrollo. Como parte de esta reforma, se desarrolló un programa nacional (*Knowledge Promotion Reform: From Words to Action*), que incluía apoyo a las escuelas que lo solicitaran para desarrollar habilidades en evaluación y uso de datos.

Una vez reformado el currículo, se pasó a centrarse en la calidad de los docentes, directores y resultados de los alumnos. Este cambio en el enfoque educativo se plasmó en el Libro Blanco 2007-2008 n.º 31 Calidad en las Escuelas (*Quality in Schools*) (Norwegian Ministry of Education and Research, 2007-2008) y es la reforma que se analiza en esta tesis en los apartados siguientes.

Cabe resaltar que los cambios introducidos en este Libro Blanco eran fruto de los debates nacionales provocados por los resultados mediocres de los ciclos de PISA. En la mayoría de documentos oficiales, se reflejaba que los docentes y los directores tenían que lograr la mejora de la calidad, y el liderazgo y la rendición de cuentas se convirtieron en temas importantes en la discusión educativa en Noruega (Møller, 2007).

Por un lado, esta evolución muestra cómo las reformas no han variado excesivamente en función de los partidos que las diseñaban, si bien se podrían utilizar justificaciones distintas. Los partidos conservadores se centraban en buscar la eficacia de los servicios a través del establecimiento de mecanismos de mercado, dando a los que trabajan en el sector público la confianza de que llevaran a cabo su tarea. Por otro lado, la coalición de izquierdas aprobó una reforma curricular, nuevas evaluaciones diagnósticas de los alumnos, y una política docente y de

directores, así como la rendición de cuentas de los Gobiernos locales, buscando reducir la burocracia y hacer la gobernanza más eficaz (Moller & Skedsmo, 2013, p. 349).

La evolución también muestra los esfuerzos del Gobierno para poder mantener la calidad educativa en un entorno de descentralización y autonomía de los 430 municipios, de complicada gestión en el ámbito nacional. Distintos estudios han evaluado la tensión entre la descentralización y las reformas de reequilibrio nacional como la introducción de estándares curriculares, de evaluaciones a los alumnos y estrategias de apoyo de la Dirección de Educación y Formación. Un estudio sobre una reforma de la Educación Secundaria en Noruega apuntó que su modelo de gobernanza mostraba desequilibrios y usos ineficientes de los recursos dando lugar a dificultades en la implementación. El estudio apuntaba la necesidad de desarrollar estrategias claras de implementación de las reformas educativas adecuadas al marco descentralizado actual en Noruega (OECD, 2012). Ello supone que el contexto de descentralización marca el tipo de políticas que se pueden aplicar y cómo lo pueden hacer.

#### 5.4.3. La evolución de la función de los directores en Noruega

En Noruega, los directores de escuela han tenido una función más administrativa hasta que se han ido cambiando poco a poco los objetivos educativos hacia los resultados. Originalmente, los directores de escuela tenían una función de administradores, sin ninguna formación específica. A lo largo de los años 70 se llamaban rectores (*rektors*) y tenían una función más orgánica en relación con la escuela, siendo el primero entre iguales (*primus inter pares*). A finales de los años 80, cuando se inició la descentralización de programas a las escuelas, se empezó a pedir más de los directores, y comenzaron a surgir cursos específicos de formación de estos, pero según distintas evaluaciones; estos cursos no tenían bases teóricas claras y no tuvieron mucha influencia.

En los años 90 con la puesta en marcha de principios de la nueva gestión pública, se empezó a introducir el concepto del liderazgo pedagógico en Noruega. Pero este no acababa de arraigar, y varios analistas apuntan que una de las probables razones eran los intereses divergentes entre distintos actores educativos, sobre todo el sindicato de docentes, que no tenía interés en una nueva profesión que pudiera cambiar el orden y el *statu quo* vigente de control de los docentes sobre las clases. Según Tjeldvoll *et al.* (Tjeldvoll, Wales, & Welles-Strand, 2005), una evaluación encontró que tanto docentes como directores sabotaban el programa de formación existente (MOLIS) porque les suponía cambiar sus prácticas como directores, así como reducir la autonomía de los docentes. Otra interpretación apunta a razones políticas, al encontrarse distintos valores entre docentes e investigadores y el Gobierno, lo que ha provocado un rechazo entre la profesión docente a aceptar los cambios (Tjeldvoll, Wales, & Welles-Strand, 2005, p. 28).

El liderazgo suponía el ejercicio de una función de relaciones entre el interior y el exterior de la escuela, y si se encontraban normas claras, no hacía falta ejercer el liderazgo, sino la administración (Tjeldvoll, Wales, & Welles-Strand, 2005, p. 27). A medida que se introdujeron mayores responsabilidades a los municipios y las escuelas en los años 90, fue cambiando la función de los directores, más dirigidos a un funcionamiento como gestores educativos de los municipios. Poco a poco se empezaron a introducir programas o iniciativas de mejora escolar con módulos de apoyo a los directores. Y se comenzaron a pedir resultados de las escuelas, cambiando así la función de gestor a la de director centrado en estos resultados.

A principios de los años 2000, tras una serie de encuestas acerca de la función directiva, el Ministerio encontró una información preocupante: los municipios reportaban que no se encontraban candidatos suficientes ni apropiados y, además, dada la edad avanzada de muchos, haría falta reemplazarlos pronto. Los problemas de selección se manifestaban en que distintos municipios debían anunciar los puestos varias veces para atraer candidatos, y a veces tenían que asignarlos obligatoriamente. Los municipios ofrecían formación específica, pero se estimó que era de calidad muy variable. Otro estudio apuntó que el 40% de los directores no tenían ninguna formación en gestión de organizaciones en el 2006 (Norwegian Directorate for Education and Training, 2007).

Aún a lo largo de los años 2000, los directores se centraban más en la administración que en la educación (Vibe *et al.* 2009). Poco a poco, el Gobierno fue introduciendo tímidamente medidas para fortalecer a los directores, como el curso de formación inicial (Norwegian Directorate for Education and Training, 2011, p. 53), pero no otros mecanismos de apoyo.

Como consecuencia de los cambios en los municipios, los directores han ido aumentando sus responsabilidades que antes eran de aquellos. Tienen responsabilidades sobre los resultados de las pruebas escolares que se han convertido en los ejes básicos de sus prácticas, lo que supone un cambio importante en su tarea como directores. Este cambio, con nuevos métodos de evaluación, supone una tendencia hacia la profesionalización de la función, mediante procesos estandarizados de trabajo que se basan en una regulación externa y unas medidas de rendición de cuentas (Evetts, 2011 & Moller, 2016).

Todo ello ha resultado en una tensión entre el enfoque como gestor o como director del liderazgo pedagógico, que asimismo refleja parte de los cambios de la sociedad noruega, del estado de bienestar colectivo con filosofías de escuelas progresivas hacia un concepto de libre mercado donde estas están centradas en la sociedad del conocimiento (Tjeldvoll, Wales, & Welles-Strand, 2005). Las nuevas expectativas generan retos y a la vez posibilidades para los directores, que están resultando en una redefinición de la profesión bajo un nuevo régimen.

#### 5.4.4. La reforma del liderazgo escolar

##### 5.4.4.1. Justificación de la reforma

Es importante resaltar el propósito explícito e implícito de la reforma noruega del liderazgo escolar, no solo en lo relativo a los directores de escuela, sino también referido al marco más general. Esta reforma se aprobó como parte de otra más amplia incluida en el Libro Blanco n.º 31 Calidad en la Educación 2007-2008 que se centraba en la mejora de las escuelas. La creación de un nuevo programa de formación de directores se justificaba como parte del plan necesario para implementar la reforma curricular introducida en el 2006 (*Knowledge lift o Kunnskapsløftet*) (Tronsmo, 2016). A su vez, se acababa de introducir un nuevo modelo nacional de evaluación de la educación. Este marco o agenda amplia de reforma incluyó la determinación de estándares curriculares, el aumento en la responsabilidad y la rendición de cuentas, y una formación para directores de escuela centrada en el liderazgo pedagógico (Skarheim, 2016).

Mediante la introducción de un nuevo programa de formación inicial, las autoridades querían clarificar las expectativas y responsabilidades para los directores de escuela noruegos. Asimismo, pretendían desarrollar un conocimiento más amplio de lo que es el liderazgo en la educación, y fomentar la confianza en los directores y en su práctica (Moller, 2016).

##### 5.4.4.2. La reforma: el Programa Nacional de Formación de Directores

En el Libro Blanco n.º 31 Calidad en las Escuelas (2007-2008), el Ministerio de Educación e Investigación anunció que se crearía un nuevo Programa Nacional de Formación de Directores de escuela. El argumento que se utilizaba era que las escuelas requieren directores con habilidades y deseo de dirigir, pero también se aclaraba que hacía falta la aceptación de los docentes para que se practique este tipo de liderazgo.

Antes de centrarse en la reforma del liderazgo escolar, cabe resaltar que el Libro Blanco n.º 31 contenía una serie de reformas centradas en la mejora de la calidad de la educación para elevar los supuestos mediocres resultados de los alumnos noruegos en lectura, matemáticas y ciencias según los datos de PISA. Entre las iniciativas, se incluyó el uso de medidas de intervención tempranas, introduciendo pruebas diagnósticas en los niveles 1 y 3, la posibilidad de introducir más evaluaciones de los alumnos en distintos grados, más financiación para dar seguimiento a los resultados bajos y se introdujo la obligación a los municipios de mejorar la enseñanza de alumnos con resultados bajos.

Tras la publicación del Libro Blanco, en 2009 se presentó un nuevo Programa Nacional de Formación de Directores de escuela centrado en el liderazgo pedagógico. El programa, organizado por la Dirección de Educación y Formación de Noruega, se ofrece a través de seis instituciones educativas: Administrative Research

Institute (AFF); the Norwegian Business School (BI); Oslo University (UiO); the University College of Oslo and Akershus (HiOA); Bergen University (UiB), and the Norwegian University of Science and Technology (NTNU).

El programa de formación dura entre un año y medio y dos años a tiempo parcial y gira en torno al desarrollo de cinco competencias definidas en el mismo:

- 1) los resultados del aprendizaje de los alumnos y el contexto educativo;
- 2) la gestión y administración;
- 3) la colaboración, organización y guía de los docentes;
- 4) el desarrollo y el cambio;
- 5) la relación entre la función del líder y el desarrollo de su identidad.

Para cada una de estas áreas, se definen las expectativas y los requisitos en relación con los conocimientos (lo que tiene que saber y entender), las habilidades (lo que tiene que saber hacer) y las actitudes (valores con los que se tiene que identificar, comprometer y tiene que apoyar) (Norwegian Directorate for Education and Training, 2008) (OECD, 2012, p. 118)<sup>61</sup>.

El programa está diseñado para nuevos directores con no más de dos años en su puesto. No es un requisito obligatorio, ya que la provisión de la educación en Noruega está descentralizada a los municipios y estos tienen la función clave en la provisión de formación para docentes y directores<sup>62</sup>. La educación descentralizada a los municipios hace que sean ellos los «propietarios» de la mayoría de las escuelas en Noruega y los que seleccionan y financian los salarios de docentes y directores.

En su aprobación, la Dirección de Educación y Formación apuntaba que el programa está dirigido a nuevos directores o directores sin ninguna formación concreta en dirección y que su enfoque debía centrarse en las necesidades reales de los directores de escuela. Asimismo, subrayaba que se iban a desarrollar estándares de buenas prácticas centrados en áreas de competencias en el 2008, y estos se han publicado separadamente del programa de formación en el año 2015.

Los estándares de directores describen los requisitos y las expectativas que se fijan para estos. Están basados en el marco originalmente incluido en el Programa Nacional de Formación de Directores de escuela, si bien se retrasaron en su publicación. Según el propio Ministerio, los estándares han sido elaborados tras un proceso de consultas, y se encuentra amplio consenso acerca de la función de los directores, los retos de la gestión y las habilidades que se requieren. Es responsabilidad de los municipios asegurar que las escuelas cuenten con buenos directores, pero se aclara que el Gobierno puede prescribir normas y estándares con

---

<sup>61</sup> Este modelo de competencias estaba descrito en un documento complementario a los oficiales al anuncio del *Tender* para el Programa Nacional de Formación de Directores, y actúa como principal descripción y orientación para los programas.

<sup>62</sup> Los 428 municipios en Noruega son responsables de diez años de educación obligatoria que incluye Educación Primaria y Secundaria. Los municipios varían por tamaño y también por nivel de riqueza.



expectativas hacia los directores de escuela (Norwegian Directorate for Education, 2015).

#### 5.4.4.3. Desarrollo de la reforma

Los objetivos del Libro Blanco n.º 31 eran concretar las expectativas políticas y demandas del liderazgo en las escuelas a través del establecimiento del contenido de un Programa Nacional de Formación de Directores.

El Ministerio de Educación e Investigación encargó a la Dirección de Educación y Formación la tarea de definir los requisitos y las expectativas de proveer formación a los directores de escuelas primarias y secundarias. Se incluyeron varios requisitos: el ser una formación práctica; la posibilidad de ser parte de un programa de máster de gestión o educación; tener un valor de treinta créditos, y una duración de entre un año y medio o dos años, repartidos en talleres y seminarios.

Tras la aprobación de estos principios, la Dirección de Educación y Formación hizo una licitación pública para el servicio, donde se definían los marcos y contenidos, y las instituciones universitarias fueron invitadas a concursar. En la licitación, se aclaraban los requisitos de los programas: treinta créditos (ECTS), de nivel máster, y que respondiera a retos actuales para directores recién seleccionados. Si bien una institución universitaria debe ser responsable, los programas han de ser parte de una asociación (*joint venture*) entre dos instituciones<sup>63</sup>. Tras la licitación inicial, las expectativas y los requisitos se elaboraron más en detalle, y se identificaron las áreas de competencias que los programas deben cubrir (descritas en el apartado anterior), así como las expectativas de que colaboraran con los municipios para ofrecer el curso.

En el 2009 se aceptaron cuatro propuestas: la Universidad de Bergen (UiB); la Universidad de Oslo (UiO); la Escuela Noruega de Gestión (Norwegian School of Management, BI), y la Escuela de Economía y Gestión (Norwegian School of Economics and Business Administration, AFF). En el 2010, se añadieron dos instituciones más: la Universidad de Docentes (NTNU), y el Colegio Universitario de Oslo y Akershus (University College Oslo y Akershus).

Para entender la reforma, puede ayudar el análisis de los procesos de elaboración de esta, así como el de la implementación o proceso de desarrollo de la misma, para lo cual se cuenta con datos y entrevistas realizadas en el marco de esta tesis. Uno de los principales promotores de esta reforma describió el proceso en una entrevista personal (Tronsmo, 2016). Relató el proceso, que fue largo y extenso, y estuvo dirigido por un grupo reducido de personas a partir del año 2005, hasta que el programa se incluyó en el Libro Blanco en el 2008 y se desarrolló en el 2009.

---

<sup>63</sup> Una de las dos instituciones no puede ser de formación de docentes.



Un grupo informal dentro del Ministerio comenzó a trabajar en el tema del liderazgo escolar. Analizó las necesidades, estudió los programas educativos de los partidos políticos para ver si habían tratado el tema, estudió el posible interés del propio Ministerio, los programas formativos para directores existentes en las universidades y también en otros sectores como la sanidad, participó en el programa de la OCDE para mejorar el liderazgo escolar, e hizo reuniones con especialistas en liderazgo y en reformas, y con profesores y directores. Con este análisis, se pudieron establecer las necesidades de contenido así como de proceso de reforma en relación con los actores que hay que involucrar, los posibles apoyos y las resistencias. Después organizó un viaje de un grupo de personas relevantes a Estados Unidos para estudiar el tema.

Con toda esta información, este grupo diseñó una estrategia de cambio, denominada «estrategia del liderazgo y desarrollo del liderazgo en las escuelas» en el 2005. Este era un documento informal, una especie de hoja de ruta que definía cómo llevar a cabo la implantación de un Programa Nacional de Formación de Directores. Este fue el documento utilizado como base hasta el desarrollo formal del programa. Este grupo contaba con el apoyo del Ministerio.

Creó un grupo de trabajo (*taskforce*) en la Dirección de Educación, que fue el que desarrolló el programa, redactó textos para los Libros Blancos y otros documentos formales, hizo presentaciones y participó en proyectos de la OCDE y en otros. El grupo tenía representantes importantes con experiencia en el tema del liderazgo en otros sectores, el empresarial, el sanitario, etc., lo que les dio legitimidad y autoridad para trabajar en el tema. En total, se realizaron más de setenta presentaciones entre el 2005 y el 2008, para informar e influir. En el 2006 se organizó una gran conferencia sobre el liderazgo. Poco a poco se había ido realzando el tema en el Ministerio. Con la elaboración del Libro Blanco del 2008, se abrió la posibilidad de incluir el nuevo programa nacional.

Para tener apoyos, el *taskforce* fue estratégico: creó un grupo de apoyo externo compuesto por personas relevantes y académicos; se reunió con personas y grupos destacados para escuchar sus opiniones; mantuvo informados al ministro y al Ministerio. En la entrevista, Tronsmo apuntó que «el liderazgo no es neutral. El liderazgo es también sobre el poder y los temas de liderazgo pueden ser problemáticos». Asimismo, para evitar que los procesos fueran politizados, acordó con el ministro que el centro del programa de formación sería la calidad y la profesionalidad, y que no respondería a situaciones políticas entre municipios o temas de democracia, justicia o equidad. El objetivo de la formación consistía en formar directores profesionalmente.

El grupo de trabajo desarrolló un marco del liderazgo, del desarrollo del liderazgo y de las competencias para el liderazgo. Este documento fue aceptado sin discusión y sobre él se creó el Programa Nacional en el 2009. Tras este proceso, se planificó hacer una licitación, a la que concurrieron más de treinta universidades y centros. Al

elegir inicialmente solo cuatro, hubo quejas y cobertura en la prensa acerca de los problemas que podría conllevar una selección de centros limitada. No obstante, se avanzó y se consolidó el programa, primero a través de cuatro universidades y, más adelante, se amplió a siete.

Como parte del proyecto, también se estableció un programa paralelo de evaluación, para medir los efectos de la formación y contar con sus comentarios en el desarrollo de la reforma. El proyecto de evaluación sirvió de apoyo para que se formularan objetivos concretos y precisos para el programa. Se entrevistaron a los participantes del primer curso nacional para poder mostrar los resultados al ministro y continuar, y así lograron más financiación y recursos.

Según la entrevista (Tronsmo, 2016), una de las razones de haber logrado consolidar el programa fue la de contar con un buen liderazgo del proceso, con energía y optimismo. La estrategia de cambio fue clave: adoptaron una estrategia más bien empresarial, en vez de política o burocrática, fueron innovadores y tomaron la iniciativa, si bien al principio no formó parte de la reforma curricular (*Knowledge lift*), convencieron a los que introdujeron la reforma que los directores eran necesarios para implementarla y que, por ello, era importante un programa nacional. Utilizaron conocimientos de fuera de la educación, teorías de liderazgo y de organizaciones, teoría del cambio, y la combinaron con conocimientos de la educación.

#### 5.4.4.4. Evaluación de la reforma

Para dar seguimiento al programa, al haber sido delegado a instituciones educativas, la Dirección de Educación y Formación organizó una evaluación sobre su calidad y su impacto durante el periodo 2010-2014. Esta evaluación la ha realizado una organización independiente (Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education, NIFU), en cooperación con la NTNU Social Research, al ganar la licitación pública para la evaluación. Han realizado cuatro informes de evaluación a lo largo del programa, que nos permiten entender la dimensión de la reforma, sus fortalezas, así como sus áreas de posible mejora, y dar contexto a la reforma que estamos analizando.

- **NIFU 1:** el primer informe de evaluación desarrolla un análisis detallado del liderazgo escolar en general y en Noruega en comparación con otros países, y de su evolución como campo de investigación. Asimismo, desarrolla un marco teórico para investigar el programa. Este informe aporta conocimientos útiles en general para Noruega y también para la evaluación de programas de formación de directores.

Tras un análisis inicial de los distintos programas de formación ofrecidos por las siete universidades apuntan que tienen características similares y que son «modernos» en su concepción y en su práctica. Después de analizar los programas en relación con la multitud de investigaciones sobre el liderazgo escolar, indican que en los distintos programas no se encuentra una visión única, sino una multitud de

ellas y de funciones. Reflejando la investigación, donde se encuentran muchas teorías abstractas que no permiten apoyar prácticas concretas, los programas se centran en distintos aspectos del liderazgo más prácticos, con una base teórica poco clara (NIFU & NTSU, 2011).

- **NIFU 2:** un segundo informe analiza las intenciones de los programas y las expectativas de los alumnos. Sus resultados muestran que las intenciones son diversas en función del contexto, y que las experiencias de los participantes son muy positivas en todos los casos, con programas de alta calidad y relevantes a la práctica (NIFU & NTNU, 2012).
- **NIFU 3:** un tercer informe analiza la calidad y los resultados concretos de los cursos. Muestra que los alumnos los perciben como de alta calidad, y desarrollan cambios positivos en su autoconfianza y en su eficacia como directores. Asimismo, concluye que si bien tienen estrategias de formación diversas, no encuentran causalidad entre el modelo pedagógico utilizado y el desarrollo de los alumnos (actuales o futuros directores) (NIFU & NTNU, 2013).
- **NIFU 4:** el último informe demuestra el impacto concreto que ha tenido sobre los participantes: han experimentado cambios en la cultura de sus escuelas, un cambio con efectos pequeños pero positivos y que se percibe en todos los candidatos por igual, sin importar la edad ni el género ni el lugar geográfico. Ello apunta al cambio y desarrollo de los participantes y cómo ha influido en la cultura del aprendizaje del lugar donde trabajan. Entre algunos efectos concretos sobre su práctica se ve la reducción de proyectos que realizan, el desarrollo de equipos del liderazgo en las escuelas y un énfasis en el desarrollo de competencias en la escuela y sus docentes. Como cambio importante también resaltan el aumento en la colaboración entre la escuela y el municipio. Son cambios hacia liderazgos más pedagógicos que administrativos (NIFU & NSTU, 2014).

Entre las conclusiones más relevantes de la evaluación para esta tesis surgen el impacto positivo que parece haber tenido en las prácticas de los directores y en su autoconfianza como directores, aunque no se puede contrastar con los resultados en las escuelas, así como el hecho de que se percibe como una «iniciativa» muy exitosa y separada del resto de políticas y se evalúa como una iniciativa independiente. Ello no permite entender cómo se encaja frente al resto de las prácticas educativas y a su contexto.

Son relevantes las recomendaciones que ofrece para los futuros cursos. Por una parte, la evaluación señala que el programa en sí mismo es importante porque crea motivación e interés y también porque legitima el liderazgo escolar. Al existir un Programa Nacional de Formación de Directores de escuela le da importancia nacional, apunta que es un tema prioritario y que es objeto de financiación nacional. El programa ha funcionado para buscar y seleccionar futuros directores así como para preparar a los que están en ejercicio. Por otra parte, también ha tenido un efecto paralelo, que es el de lograr crear redes de aprendizaje entre los participantes que luego se propagan por el país si se logran mantener y pueden tener un efecto más amplio en cuanto a las prácticas de liderazgo pedagógico. Además del impacto

positivo sobre las prácticas de los directores, una de las conclusiones importantes de la evaluación son las recomendaciones que ofrece para fortalecer el programa y la práctica de los directores en el futuro. Según el informe, se recomienda:

- Que los programas se integren con otros de formación de directores de escuela que existen en Noruega para que se beneficien entre ellos.
- Integrar las redes de aprendizaje que se generan como parte del programa.
- Vincular más a los municipios (que son los propietarios de las escuelas) en los cursos, porque el cambio también depende de ellos.
- Dado que el liderazgo escolar es importante para desarrollar la calidad de las escuelas, estas iniciativas se beneficiarían de estar vinculadas a otros proyectos y programas de la Dirección de Educación y Formación (NIFU & NSTU, 2014).

Asimismo, cabe apuntar que la evaluación se realiza en relación con los directores y el impacto en sus prácticas, pero también es importante confrontar la evaluación al sistema educativo en general y al modelo teórico de esta tesis.

Por un lado, el curso ha cubierto a aproximadamente quinientos directores anualmente. En el 2011, había 3.000 escuelas (172 privadas, menos del 6%), 614.374 estudiantes (menos del 3% en centros privados) y aproximadamente 60.000 docentes en Educación Primaria y Secundaria no superior (Statistics Norway, 2013). Con 3.000 escuelas un programa que cubre quinientos alumnos anualmente puede tardar alrededor de entre nueve y doce años en preparar a todos los directores de las escuelas de Noruega<sup>64</sup>, lo que da una dimensión temporal larga, si bien puede llegar a cubrir a todos los candidatos del sistema educativo noruego. Pero, por otro lado, falta apoyar a los que están en ejercicio y que no han recibido formación e incluirlos en el ejercicio así como en las redes. La falta de vínculo entre el programa y los municipios, así como con otras políticas en Noruega, hace que este resulte de alguna forma tangencial a otros procesos que se dan en el sistema educativo noruego.

#### 5.4.5. Reformas paralelas

Como ya se ha apuntado, además de la introducción de un curso de formación de directores de escuela, el Libro Blanco n.º 31 contenía una serie de reformas centradas en la mejora de la calidad de la educación para elevar los supuestos mediocres resultados de los alumnos noruegos en lectura, matemáticas y ciencias.

Entre las iniciativas, se incluyó el uso de medidas de intervención tempranas, introduciendo pruebas diagnósticas en los grados 1-3, la posibilidad de más evaluaciones de los alumnos en distintos grados, más financiación para dar

---

<sup>64</sup> Los candidatos pueden ser de escuelas primarias y secundarias hasta la secundaria superior. Los datos estadísticos no muestran el número de centros de Educación Secundaria Superior por cuestiones estadísticas, pero sí el número de alumnos (195.418 en el 2011). Ello supone que hay más de 3.000 centros educativos en total.

seguimiento a los resultados bajos y la obligación a los municipios de mejorar la enseñanza de alumnos con bajos resultados. Más concretamente, el Libro Blanco presentaba medidas destinadas a mejorar los resultados escolares, entre las que se incluía:

- la creación de un equipo de apoyo o asesoramiento para apoyar a las escuelas o municipios que lo necesiten;
- más responsabilidad para los municipios;
- nuevas evaluaciones diagnósticas obligatorias de lectura (cursos 1 y 3 y primero de la Secundaria Superior) y nuevos exámenes en el grado 9;
- medidas para estimular el uso de información en el ámbito local;
- un nuevo sistema de formación de docentes;
- un nuevo curso de formación para los nuevos directores o los que no hayan recibido formación concreta.

Como resultado, se introdujeron medidas para desarrollar más el Sistema Nacional de Evaluación con exámenes nacionales de lectura, matemáticas e inglés en el grado 9, además de los actuales en el grado 5 y 8. También se introdujeron pruebas diagnósticas en el primer grado de la Educación Secundaria Superior.

Asimismo, se aprobó otro Libro Blanco 2008-2009 n.º 11 sobre el docente, su función y su educación. Este informe propuso una nueva organización de la formación de los docentes, abandonando el tradicional profesor polivalente para pasar a niveles de especialización, con más enfoque en contenidos y mayor apoyo a los nuevos docentes para poder ejercer su función. Con esta reforma, la formación inicial docente se dividió en dos especialidades diferenciadas: Educación Primaria para los cursos 1-7 y Educación Secundaria para los cursos 5-10.

Se introdujo también la obligación a los municipios de hacer informes anuales de resultados de las escuelas (Ministry of Education and Research, 2008). En el 2009 se modificó la Ley de Educación para incluir el requisito a los municipios de realizar un Informe de Calidad basado en datos del Sistema Nacional de Calidad. En esta etapa se confirmó definitivamente el cambio en el enfoque de la política educativa a centrarse en los resultados de las escuelas y su evaluación. Este aspecto se confirmaba con las reformas complementarias del fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación, la delegación de mayor responsabilidad hacia los municipios y el fortalecimiento de la formación para el personal escolar.

Es importante resaltar que todas estas reformas se han puesto en marcha en paralelo a la del Curso Nacional de Formación de Directores, junto con la previa reforma curricular. Pero al ver el número de reformas que tratan la autonomía escolar y la creciente responsabilidad de las escuelas, se percibe un desequilibrio entre el peso que se les atribuye y las expectativas frente a la poca formación o el apoyo con el que cuentan en el ámbito nacional. No es fácil entender cómo cada municipio apoya a sus directores, pero muestran una distinta evidencia que varía en función del tamaño y de sus recursos.

#### 5.4.6. Actores de la reforma

En todo este proceso de reforma, y en concreto en la reforma del liderazgo escolar, se encuentran una serie de actores importantes. Por una parte, el Parlamento es el que define las grandes actuaciones y donde se encuentran acuerdos en temas educativos. A través de sus Libros Blancos, ha ido definiendo sus prioridades y estrategias, y se han encontrado consensos en la evolución del sistema educativo, especialmente influenciados por su modelo de gobernanza y también por los resultados de Noruega en comparación con otros países de la OCDE (principalmente medidos por datos de PISA). La política educativa es prioritaria en Noruega, y el Parlamento ha apoyado las diversas reformas e iniciativas que se han presentado. Si bien parece que se ha priorizado la autonomía y se ha hablado de la función clave de los directores desde finales de los 90, el Parlamento no ha introducido medidas concretas hacia el liderazgo escolar hasta el 2008.

La Dirección de Educación y Formación, como brazo ejecutivo de las políticas educativas, es el principal actor en el ámbito nacional que lleva a cabo medidas en esta área. Esta Dirección, compuesta por funcionariado, permite cierta independencia de los cambios políticos así como continuidad, respuestas técnicas y menos políticas a retos educativos. Tiene la capacidad de desarrollar normas, de evaluar progresos, y de desarrollar programas de apoyo a las escuelas y a los municipios. Su función en la reforma del liderazgo escolar ha sido clara, especialmente desde que se ha ubicado el equipo informal que ha estado trabajando en el tema, y ha permitido que se compusiera con representantes de distintas instituciones públicas.

Según una entrevista personal con el director de la Dirección de Educación y Formación, se detectó la necesidad de la reforma, pero había resistencia por todas partes que podía ser debida a la exigencia de aumentar los presupuestos, de establecer requisitos nacionales de formación frente a los municipios, por parte de los sindicatos de docentes, que no quieren cambios en su situación actual, o por parte de las universidades que ya ofrecían cursos de gestión escolar. Según el director, la participación en el programa de la OCDE junto con un viaje conjunto de un equipo de personas relevantes a Estados Unidos lograron avanzar la agenda de trabajo (Skarheim, 2016).

El grupo informal que trabajó el tema del liderazgo escolar lo desarrolló con visión y estrategia para lograr implantarlo en el territorio noruego con aceptación y sin un fuerte rechazo, según apunta uno de los entrevistados para la tesis (Tronsmo, 2016). Este equipo tuvo una actuación clave a lo largo de tres o cuatro años, para llevar a cabo la reforma y utilizó a los distintos actores estratégicamente para favorecer el cambio.

Por otro lado, el Ministerio y la Dirección de Educación y Formación tienen influencia en organizaciones internacionales como la OCDE, y en los mismos documentos reflejan el poder que estas organizaciones han tenido en sus políticas,



tal como se indica claramente en el Programa Nacional de Formación de Directores de escuela, y también en las entrevistas y encuestas realizadas a todos los actores; en concreto, diversos entrevistados apuntan a la participación en el proyecto de la OCDE para mejorar el liderazgo escolar (Pont, Nusche, & Moorman, 2008), que tuvo una importante influencia en su programación. También muchas investigaciones subrayan la influencia de la OCDE en el quehacer legislativo educativo en Noruega.

Asimismo, se encuentra una importante tradición de investigación y evaluación de programas por parte de una comunidad académica dedicada al análisis de la política de educación. El Ministerio se beneficia de esta comunidad académica, ya que cuenta con ella y con sus análisis en los distintos Libros Blancos, y también la aprovecha para promover evaluaciones independientes de los diferentes programas que realiza. Para este análisis, se han encontrado una serie de autores y fuentes de referencia, publicadas en artículos de investigación internacionales, que se han centrado especialmente en la evolución de las reformas noruegas hacia las políticas de la nueva gestión pública. Pero también se han localizado otros equipos que evaluaban o comparaban sistemas y programas educativos.

Las asociaciones de directores parecen asimismo haber contribuido al desarrollo efectivo de la reforma del liderazgo. Según consta en la entrevista realizada a su presidente, han participado en el equipo informal de trabajo, han sido invitados a reuniones con la Dirección de Educación y Formación, para opinar sobre el futuro programa y el proceso de licitación pública, junto con otras organizaciones (Dahl, 2016).

En Noruega hay diez sindicatos de docentes con derecho a negociar en varios niveles y con distinto número de miembros. El más grande cuenta con 140.000 de un total de aproximadamente 150.000 afiliados en educación que abarca desde centros infantiles hasta universidades.

En cambio, no hay estadísticas oficiales del número de directores, ni tampoco de cuántos pertenecen a sindicatos. Algunos temas clave en sus negociaciones han sido si deberían cobrar salarios más altos o tener recursos administrativos en función del tamaño de las escuelas. El tema de los recursos es objeto de discusión de ámbito local que se determina en relación con otros líderes locales. En el ámbito nacional, se ha participado en discusiones de formación de directores y en la organización del horario, especialmente para el caso de los directores que también son docentes (Norwegian Directorate for Education and Training, 2007, p. 17). Pero el grado de apoyo real de los sindicatos de docentes a la profesionalización de los directores no es claro. Alguna evidencia apunta a que los cambios de la dirección *primus inter pares* hacia el liderazgo pedagógico como reflejo de la nueva gestión pública, han contado con el rechazo de la sociedad y especialmente de actores educativos como los docentes (Moller & Skedsmo, 2013), y ello puede haber resultado en el hecho de que se han aprobado en el 2008 y no antes y los estándares no se han aprobado hasta el 2015.



#### 5.4.7. Recapitulación

El análisis de la reforma refleja varios puntos de esta tesis. Por una parte, el programa de formación no parece priorizarse, sino que es complementario y forma parte de las estrategias de reforma más amplias. Por otra parte, el programa, al no formar parte directamente del Ministerio, sino haberse realizado mediante concursos públicos a través de instituciones diversas y dar amplio margen a estas para llevarlo a cabo, puede ser que prepare mejor a los directores para ejercer como directores pedagógicos en vez prepararlos para ejercer funciones más administrativas o políticas que les pueden solicitar el Ministerio o los municipios.

En Noruega las escuelas dependen de los municipios, así como el tipo de liderazgo que ejerzan los directores, en función del tamaño de las escuelas y otros factores. En escuelas más grandes, los directores pueden tener funciones más administrativas y puede ser más común el ejercicio de un liderazgo distribuido entre personas que ocupen diferentes tareas. Por ello, no son solo los directores los que se deben formar, sino también otros miembros de los equipos directivos. Hace falta tenerlo en consideración en relación con los candidatos que puedan participar en el curso nacional (NIFU & NTSU, 2011, p. 14).

El hecho de haber llevado a cabo una reforma integrada en otras más amplias, pero a su vez descentralizada en su implementación, puede tener sus beneficios y sus inconvenientes. El proceso ha estado guiado deliberadamente por un grupo en paralelo a los procesos políticos, pero a su vez integrado lateralmente en el proceso. Para Noruega, con una tradición y cultura democráticas, con regiones y municipios con altos grados de autonomía, la necesidad de contar con un liderazgo más fuerte en las escuelas parecía obvia, pero también podría atraer a la oposición. El proceso llevado a cabo con discreción y separadamente de la reforma más amplia, así como la concesión de licitaciones a instituciones universitarias de forma descentralizada puede haber reducido la posible oposición. El programa parece haber tenido éxito.

## 5.5. Análisis comparado de las reformas

Este apartado analiza de forma comparada las reformas del liderazgo escolar de los tres países. El análisis utiliza los conceptos del marco teórico del Capítulo 3 (el contexto político y el educativo, las políticas paralelas o complementarias, y los actores involucrados), de manera transversal. En cada apartado se introducen los resultados de la encuesta sobre el liderazgo escolar realizada en los tres países, a tres personas implicadas en la reforma y se lleva a cabo un análisis cualitativo comparado. El objetivo consiste en verificar si las reformas se han visto influenciadas por su contexto político y educativo, si las del liderazgo escolar han sido parte de procesos más amplios de reforma y, por último, si ha habido participación de actores concretos que hayan colaborado tanto en su definición como en su adopción. Es importante matizar que este análisis es breve y se complementará con el análisis cuantitativo que se ha realizado en el Capítulo 4. En las conclusiones de esta tesis (Capítulo 6) se realiza un análisis conjunto del estudio cuantitativo y de los estudios de caso.

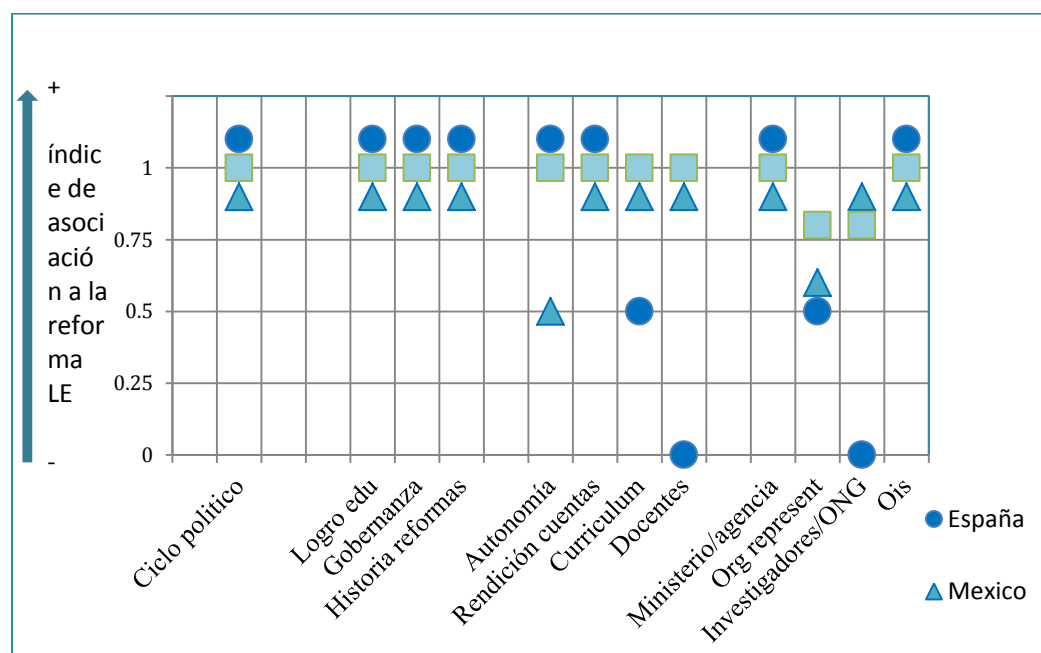
En primer lugar, se analizan y comparan, de manera general, los factores que han influido en las reformas del liderazgo escolar introducidas en España, México y Noruega. El Anexo 4 presenta una tabla esquemática con las reformas del liderazgo ejecutadas en estos tres países, relacionadas con el modelo teórico de esta tesis, tal y como puede verse en la Figura 21, y en el resumen de los apartados 2.3 y 2.4 de ese mismo capítulo. La tabla permite apreciar las diferencias en el contexto y la estructura de los sistemas educativos de cada país, así como la forma de hacer política y reformas. Adicionalmente, el anexo también permite ver similitudes en cuanto a los factores que han influido en la adopción de reformas y que se ajustan al modelo de la tesis.

A continuación, y para ofrecer una perspectiva algo más cuantitativa y visual de los factores que pueden haber influido, partiendo del modelo propuesto en la tesis, he elaborado un índice de asociación a las reformas del liderazgo escolar, el cual permite tener una visión inicial esquemática. Este índice lo he elaborado a partir de un análisis cualitativo de la información provista en la encuesta de reformas, que se incluye en el Anexo 4, así como la investigación realizada en los estudios de caso. La Figura 15 presenta los resultados: cuanto más cercano está el índice a cero, menos relación tiene el factor analizado con la adopción de la reforma del liderazgo en el país, mientras que cuanto más se aproxima al 1, más directamente está el factor asociado con la reforma.

Se ha categorizado siguiendo el modelo teórico de la tesis, por factores políticos, contexto educativo, reformas complementarias y actores involucrados. La ilustración muestra que en los tres países, los factores políticos han sido muy relevantes en relación con la adopción de las reformas y que también han tenido gran influencia los aspectos relacionados con el contexto educativo. En cuanto a la asociación de la reforma del liderazgo escolar con otras reformas complementarias, se aprecia una variación en cuanto a las áreas, pero en todos los casos las reformas del liderazgo escolar han formado parte de otras reformas. Las principales reformas paralelas o complementarias, que en general han sido las que han fomentado la adopción de

reformas del liderazgo escolar, han estado dirigidas a incrementar la autonomía, a introducir medidas de rendición de cuentas e importantes cambios curriculares. Tanto en México como en Noruega se han introducido también reformas en las políticas de docentes.

**Figura 15: Reformas del liderazgo escolar y factores que han influido en su adopción en España, México y Noruega, 2016**



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de datos de la encuesta sobre las reformas del liderazgo escolar (Anexo 4).

En donde los tres países no muestran tanta coincidencia es en la participación de los distintos actores del sector educativo. En todos los casos ha sido el Ministerio quien ha elaborado la reforma, con mayor o menor contribución por parte de otros actores. Las organizaciones representativas de docentes o directores de escuela no parecen haber tenido una amplia participación en la elaboración, si bien han sido consultadas a través de los cauces formales de formación de política educativa. En dos de los casos, Noruega y México, también se refleja el uso que ha hecho el Ministerio de la investigación existente sobre la materia o de los informes elaborados por organizaciones no gubernamentales especialistas en esta disciplina. Finalmente, en todos los casos destaca la participación o el uso que se ha hecho de los materiales elaborados por organizaciones internacionales, en especial los trabajos de la OCDE<sup>65</sup>.

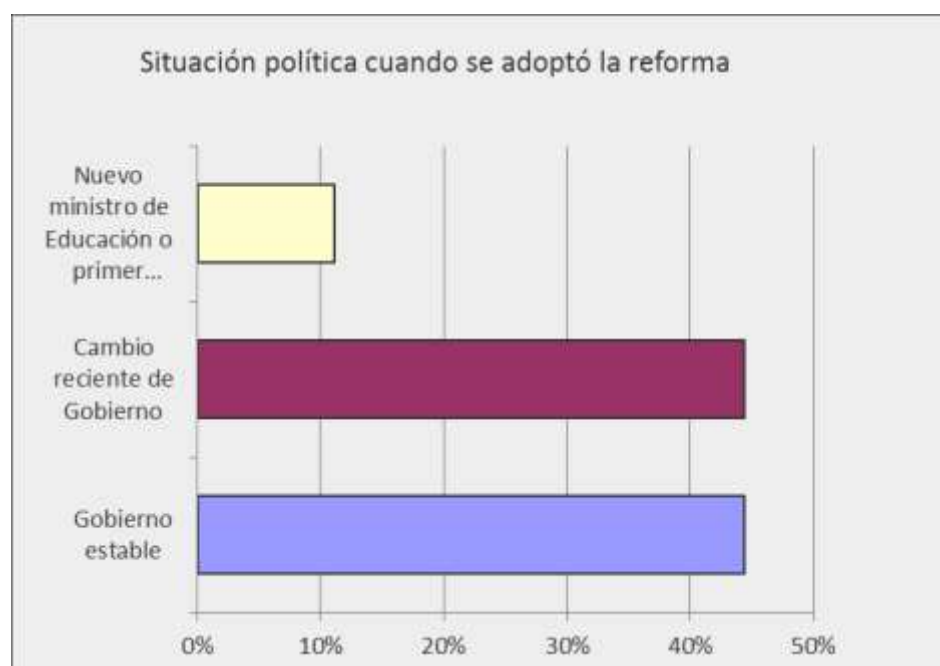
<sup>65</sup> Este resultado es interesante para mí, dado que he participado en los estudios de la OCDE sobre el liderazgo escolar y de apoyo a estos países. En la encuesta, los distintos actores reconocen el valor de la información y análisis de la OCDE en este ámbito. Puede ser que esta esté sesgada y que, en función de los actores seleccionados, se refleje una u otra opinión. También puede mostrar la creciente globalización de la educación y el cada vez más importante papel de las organizaciones

A continuación se revisan las distintas categorías por separado, incluyendo referencias a la encuesta sobre las reformas del liderazgo escolar (Anexo 4), y a las entrevistas realizadas con actores partícipes del proceso de reformas.

### 5.5.1. Política y reforma

La influencia que el momento político ha tenido en la adopción de reformas del liderazgo escolar es evidente en los tres casos. En México, la reforma se introdujo tras la entrada de un nuevo Gobierno, en España, durante el segundo año de la legislatura de un Gobierno en mayoría y en Noruega, tras ser refrendada por un Gobierno de coalición de izquierda en su segundo mandato. Este factor podría considerarse como un elemento determinante en la adopción de reformas educativas de amplia cobertura, como han sido las introducidas en España, México y Noruega. Asimismo, la composición de los Gobiernos y los momentos políticos han sido propicios, al contar o bien con mayorías parlamentarias, como es el caso de España, o con apoyo político para su aprobación, como sería el caso de México. Queda por comprender si este factor político ha sido importante, en general, para la reforma del liderazgo escolar, o si lo ha sido para la reforma concreta del liderazgo escolar. La Figura 16 muestra la opinión de los encuestados acerca del momento político y presenta la existencia de un Gobierno estable o de un cambio reciente.

**Figura 16: Situación política cuando se adoptó la reforma del liderazgo escolar, 2016**



Fuente: Encuesta sobre la reforma del liderazgo escolar, 2016 (Anexo 4).

internacionales en la política educativa. Una de las funciones de la OCDE consiste en mediar entre la investigación y la política educativa, dado que los cauces mediante los cuales se distribuyen los resultados de muchas investigaciones existentes hacen que estas no lleguen a los actores que intervienen en la política, característica que se agrava por la falta de contactos sistemáticos entre ambos entornos. Esta ha sido una prioridad en los trabajos en los que he participado.

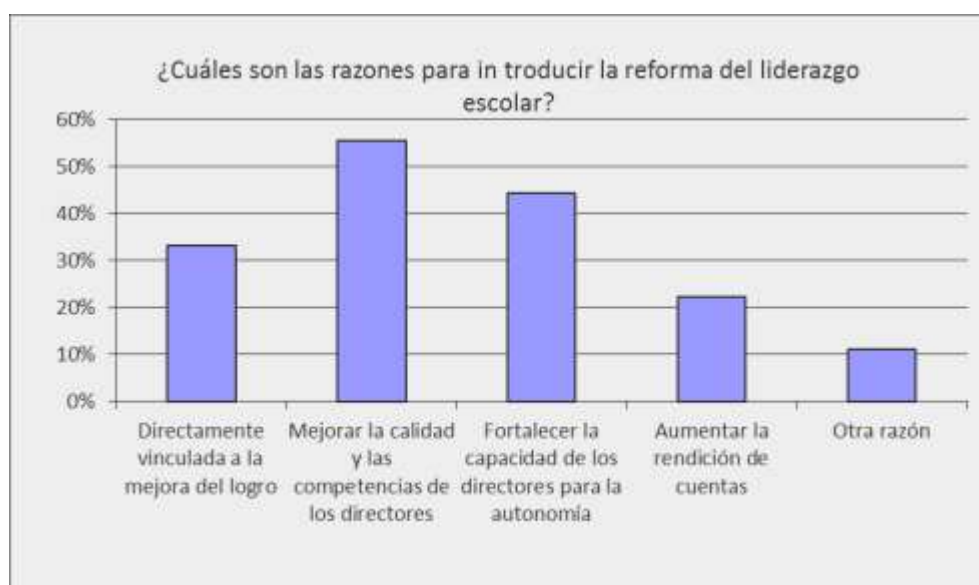
En España, la mayoría absoluta fue importante para que pudiera aprobarse la reforma, si bien la LOMCE encontró muchísima oposición durante todo su proceso de elaboración, recibiendo constantes muestras de falta de apoyo y provocando huelgas, artículos de prensa negativos y rechazo generalizado por parte de la comunidad educativa. A pesar de ello, la norma se aprobó por mayoría absoluta lo que probablemente jamás hubiera sucedido de estar el Gobierno en minoría. Sin embargo, el Real Decreto que desarrolla el Programa Nacional del Liderazgo Escolar, aprobado en el 2014, no tuvo mucha oposición. En la actualidad, el reto principal que enfrenta la reforma reside en la falta de consenso de la propia norma, afectada por intereses partidistas, unido a un momento político único (Sancho Gargallo M. , 2016).

En México, el momento político fue muy claro: la reforma se puso en marcha tras el estreno de una nueva Administración que inició su gobierno el 1 de diciembre del 2012. La reforma de la Constitución se aprobó en enero del 2013 y, acto seguido, tuvo lugar el desarrollo de las normas. Este hecho supuso un gran impulso para la realización de la reforma educativa en su dimensión normativa: reforma constitucional y promulgación de leyes secundarias (García Lascurain, 2016). Fue un momento importante para México, que además arrastraba una historia de fuerte participación del Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Enseñanza (SNTE) en la política y en la educación. A los quince días de la toma de posesión de la nueva Administración, presidida por Peña Nieto, fue encarcelada la presidenta del SNTE por un delito de corrupción y malversación de fondos. Su detención fue producto de un acto político, que dejó bien clara la voluntad del Gobierno de ocuparse de la educación sin consentir interferencias. En Noruega, país en el que las políticas educativas suelen gozar de gran estabilidad, la reforma del liderazgo escolar incluida en el Libro Blanco n.º 31 Calidad de la Educación, publicado en el 2008, se aprobó tras la reelección de una coalición de izquierdas, que acababa de iniciar su segundo mandato y contaba con un nuevo ministro de Educación.

### 5.5.2. El contexto educativo y el ejercicio del liderazgo

Por contexto educativo se entiende el marco institucional, el sistema de gobernanza y los factores asociados a la educación en general. Los tres países analizados se encontraban ante la necesidad de fortalecer sus logros educativos. Por una parte, los datos de PISA habían mostrado estancamiento o bajo rendimiento para los jóvenes de quince años. A su vez, las tasas de abandono escolar eran altas tanto en España como en México, y en el caso de Noruega, tampoco eran un tema menor. Los tres países utilizaron los datos de PISA, entre otros, para justificar sus reformas. No obstante, el vínculo directo que existe entre la dirección escolar y la mejora educativa no resulta evidente en todos los casos. En la encuesta realizada se muestran una variedad de razones que soportan el avance de la reforma. Como demuestra la Figura 17, los encuestados apuntan principalmente, a la necesidad de mejorar la calidad y las competencias de los directores de escuela, así como al fortalecimiento del liderazgo para ejercer la autonomía y vincularla con la mejora.

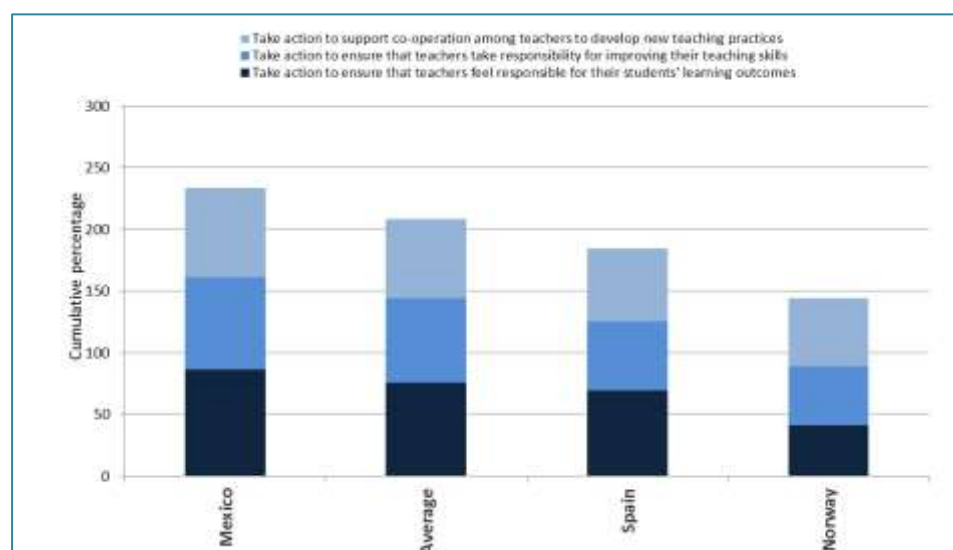
**Figura 17: Razones detrás de las reformas del liderazgo escolar, 2016**



Fuente: Encuesta sobre la reforma del liderazgo escolar, 2016 (Anexo 4).

Efectivamente, uno de los temas recurrentes en los tres países es el bajo nivel del liderazgo pedagógico de los directores, los cuales cumplen una función administrativa poco dirigida a la mejora de los resultados escolares. Los niveles del liderazgo pedagógico se encuentran por debajo de la media de la OCDE. Según una encuesta realizada a docentes en 38 sistemas educativos, los bajos índices del liderazgo pedagógico afectan sobre todo a España y Noruega, y México está algo mejor situado, si se compara con la media de los países participantes, tal y como se puede ver en la Figura 18.

**Figura 18: Liderazgo pedagógico en educación secundaria, TALIS 2013**



Nota: Porcentaje de directores de Educación Secundaria que señalan que han participado mucho en distintas actividades de liderazgo pedagógico en los doce meses previos al estudio.

Fuente: OECD (2016) statslink: <http://dx.doi.org/10.1787/888933369579>

En estos tres países, se hace evidente la necesidad de profesionalizar a los directores de escuela de manera que puedan ejercer aquellas tareas que permitan a las escuelas avanzar hacia la mejora en su conjunto.

### 5.5.3. Las reformas del liderazgo escolar

Los tres países introducen reformas similares, destinadas a modificar la selección o la formación de los directores de escuela. Estas reformas están limitadas a un aspecto de la práctica, bien a la formación o a la selección, pero no suelen ir acompañadas de un catálogo de medidas más amplio destinado a profesionalizar la carrera de los directores de escuela, transformando también su formación inicial o continua, modificando sus condiciones salariales o profesionalizando su carrera para que tenga un aspecto más atractivo. Quizás algo se haya hecho en el caso de México, donde se considera a los directores como parte de la reforma más amplia de los docentes.

Del análisis y de las entrevistas se desprende que, en los tres casos, el tema del liderazgo escolar ya se había tratado con anterioridad, incluso con Gobiernos de diferente signo. En España, México y Noruega, se llevaban realizando esfuerzos para modificar el liderazgo escolar desde años previos a la aprobación de las normas analizadas y por Gobiernos distintos a los que finalmente las aprobaron.

Concretamente, en el caso español, asociaciones de directivos como la anteriormente mencionada FEDADi, habían hecho distintas propuestas de profesionalización de la dirección e incluso en Cataluña se llegó a aprobar una Ley de Educación que introdujo la profesionalización de los directores. De hecho, ya la Ley Orgánica de Educación del año 2006 había introducido el concepto de equipo directivo, si bien no llegó a asignar un papel primordial al director.

En México, un Gobierno anterior al de Peña Nieto, se propuso evaluar el acceso a los puestos docentes y a la dirección. La Administración del presidente Calderón, en el marco de la Alianza para la Calidad de la Educación, firmada por el SNTE y la Secretaría de Educación Pública (SEP), acordó iniciar un proceso para que las plazas de maestro se adjudicaran mediante concurso, lo que permitió avanzar de manera progresiva a lo largo del país (García Lascurain, 2016).

Conviene recordar que en México se partía de una necesidad única, que era la de recuperar el control del Estado sobre la selección y promoción docente, algo que históricamente estaba en manos del SNTE, y era un puesto politizado. El objetivo, a medio plazo, consistía en fortalecer la gestión escolar y, por tanto, la educación y el aprendizaje. Cabe destacar las palabras de uno de los encuestados:

El propósito fundamental es «recuperar la rectoría del Estado mexicano en materia de educación». Esto significa quitar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) su influencia, tanto en la distribución de plazas docentes y directivas como en la supervisión y asesoría técnica pedagógica. El SNTE, desde su creación en 1943, había adquirido y conservado privilegios y beneficios de muy



distinta naturaleza. Sin embargo, para mejorar los resultados educacionales de los estudiantes se necesita de liderazgos pedagógicos fuertes y de instituciones escolares que gocen de mayor autonomía y capacidad de decisión sobre su propia conducción (Zorilla, 2016).

En Noruega, ya en el año 2000 y como efecto de la publicación del informe PISA, se empezó a trabajar en la búsqueda de métodos que consiguieran mejorar los resultados. En el año 2003, en el Libro Blanco (White Paper nr. 30 Culture for Learning, 2003-2004), ya se encuentran referencias al concepto del liderazgo escolar fuerte y visible. En este documento se utilizaron los malos resultados obtenidos por Noruega en el informe PISA, así como las diferencias entre los resultados según el grupo socioeconómico, para justificar un nuevo modelo de gobernanza en las escuelas. Se planteaba una conexión explícita entre el liderazgo y el aprendizaje, argumentando que el liderazgo era clave para el desarrollo exitoso de las reformas escolares. La reforma educativa que siguió a este Libro Blanco, que introdujo un nuevo currículum por competencias (*Knowledge Promotion*), se desarrolló siguiendo los principios establecidos en el mismo, bajo el Gobierno de coalición conservador aunque lo acabó implementando el Gobierno de coalición de izquierdas, que tomó el poder en el año 2005.

La cobertura de los distintos programas es relativamente pequeña o lenta, especialmente en España, con una cifra de aproximadamente 150 candidatos anuales para realizar el curso oficial. Con más de 28.000 escuelas, el impacto del curso en los centros puede tardar en mostrar sus resultados. En México, las cifras fueron mayores, con 23.500 candidatos a la oposición, de los cuales aprobaron 14.100, es decir un 60%. Sin embargo, la dimensión de este país es mayor, con más de 222.000 escuelas y 25,5 millones de alumnos. En Noruega, el curso se ha impartido anualmente a quinientos candidatos, siendo un sistema educativo que cuenta con algo más de 3.000 escuelas de Primaria y Secundaria (Statistics Norway, 2013).

En los tres casos, las reformas introducen unos programas de apoyo a las escuelas, en cierto modo paralelos a la creciente responsabilidad y a los procesos de evaluación que deben cumplir, pero estos no parece que hayan llegado a desarrollarse con la necesaria fuerza para alcanzar el suficiente impacto. El análisis del contexto, de la importancia de las reformas, de las expectativas hacia las escuelas y sus directores, parecen muy elevados en relación con la inversión que se hace en la figura de los directores a través de las reformas, las cuales se limitan a programas de formación inicial.

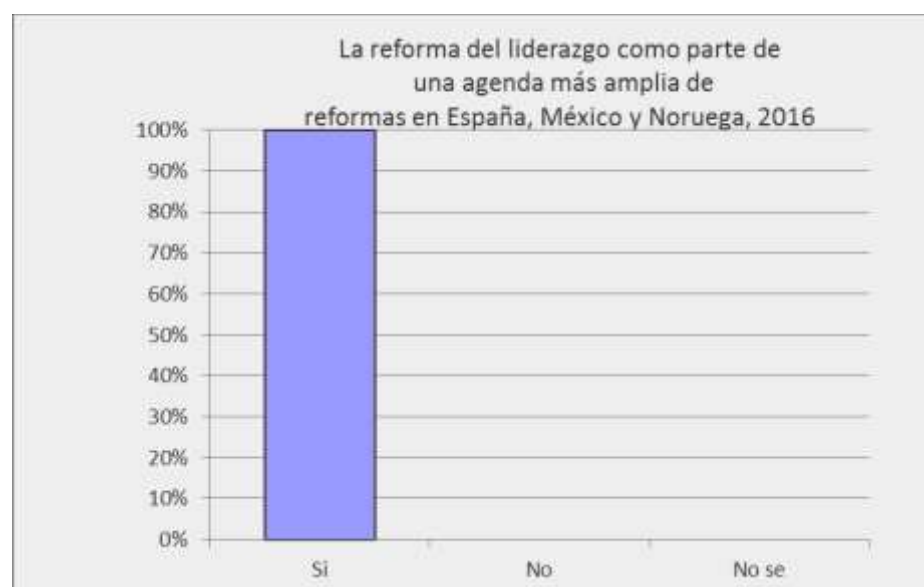
Por último, en los tres casos, se encuentran tensiones en cuanto a la función del director como actor político y como profesional de la educación. Ello influye en cómo se elaboran las reformas, dado que tienen este doble papel, difícil de ejercer y escasamente autónomo. Según apuntaban los propios evaluadores de una de las reformas, el liderazgo escolar no es neutral y refleja tendencias políticas que en

algunos lugares se definen como políticas neoliberales por seguir los principios de la nueva gestión pública. Ello produce rechazo entre docentes y actores educativos y podría ser uno de los motivos que ayudara a entender la timidez de las reformas. En todo caso, en dos de los tres países, existen serias dificultades para encontrar candidatos al puesto, lo que refleja tanto las distintas tensiones inherentes a estos cargos como la incapacidad de las reformas para resolverlas.

#### 5.5.4. El liderazgo escolar en un marco más amplio de reformas

En los tres países, las reformas del liderazgo escolar fueron adoptadas como parte de un marco más amplio. El liderazgo constituía una parte importante pero de menor peso específico, dentro del marco ampliado de la reforma, lo que se percibe también en cuanto a los resultados concretos de la misma sobre la dirección (Figura 19).

**Figura 19: La reforma del liderazgo como parte de una agenda amplia de reformas, 2016**



Fuente: Encuesta sobre la reforma del liderazgo escolar, 2016(Anexo 4).

En los tres países, la reforma del liderazgo escolar fue parte de una reforma general del sistema educativo, como se verá a continuación.

En España, la LOMCE es una ley de amplio alcance, que enmarca la dirección escolar dentro de un proyecto de aumento de la autonomía, evaluación y rendición de cuentas de las escuelas, e incluye un cambio curricular importante, tal y como se visto en el apartado 5.2.

En Noruega, el establecimiento de un Programa Nacional de Formación de Directores se anunció en el Libro Blanco n.º 31 Calidad en las Escuelas (2007-2008), el cual incluía medidas de intervención temprana, pruebas diagnósticas, un Sistema Nacional de Evaluación y la obligación de los municipios de publicar los resultados de sus escuelas con carácter anual. Una reforma anterior, la *Knowledge Promotion*, también había introducido un nuevo currículo. En general, la tendencia a lo largo de la última década, consistió en aumentar la rendición de cuentas y el uso de datos. En el año 2005, el Parlamento noruego decidió desarrollar un sistema para evaluar la calidad educativa, denominado National Quality Assessment System (NQAS). Los resultados de estas evaluaciones nacionales se usan en el ámbito local para establecer valoraciones comparativas o *benchmarking* (Moller, 2016).

En México, fue muy importante la agenda reformista de la Administración de Peña Nieto. La reforma educativa fue la primera, pero a esta le siguieron otras muchas como la de telecomunicaciones, la energética, la financiera, la de acceso a la información o la electoral. La reforma educativa perseguía normalizar la poca transparencia en los procesos de selección y progresión de los docentes, para lo que introdujo importantes cambios. Se ha aprobado una nueva carrera docente que incluye exámenes de acceso a la profesión y evaluación continua de los docentes dentro de un marco de formación y mejora. También se reconfiguró el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), otorgándole mayor independencia respecto del Gobierno en sus tareas de evaluación del sistema educativo (Zorrilla, 2016).

El análisis de las reformas concretas del liderazgo escolar y sus resultados muestra que, una vez aprobadas, estas han andado por caminos separados a los del resto de las reformas y han sido de menor escala. En los tres países, se han aprobado programas nacionales concretos para los directores de escuela. En España y Noruega se han adoptado Programas Nacionales de Formación que se llevan a cabo con carácter anual; en México se ha diseñado un concurso público de oposición para los directores de escuela también con carácter anual. Aunque el resto de las reformas en materia educativa se pueden encontrar paralizadas o contestadas, las concretas en materia del liderazgo escolar han seguido su propio camino y no han encontrado oposición.

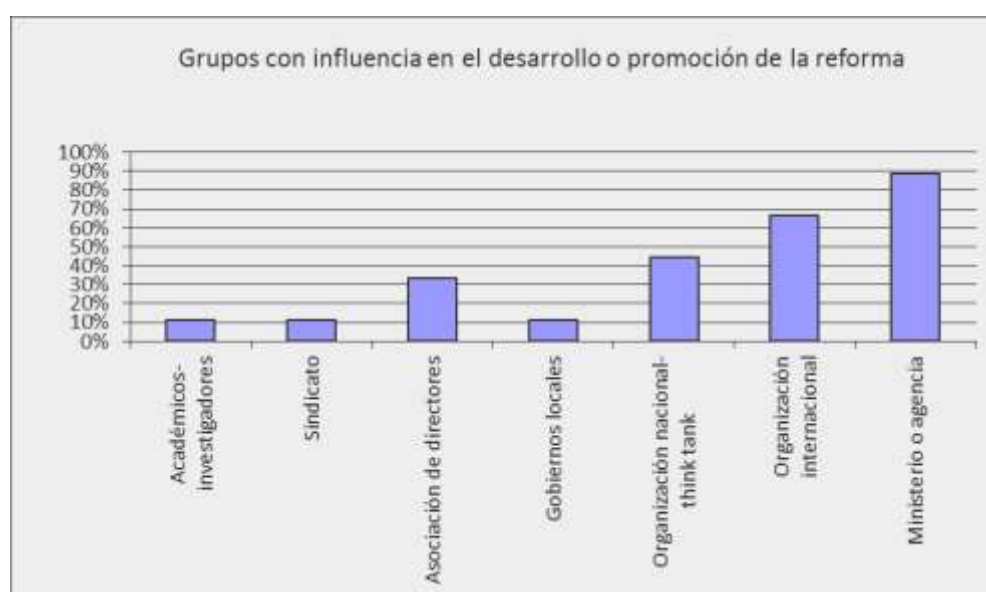
#### 5.5.5. Actores de las reformas

En cuanto a la participación en el desarrollo de las reformas, se encuentran varios actores importantes. En los tres casos ha sido el Ministerio o la Agencia Educativa del Gobierno, quienes han desarrollado la ley, tras los procesos de consulta preceptivos con los agentes educativos. Pero en cada país existen grupos concretos u organizaciones internacionales, reconocidos por su capacidad de influir en las reformas del liderazgo escolar.

En el caso de México, un grupo muy importante de influencia en la promoción de la reforma educativa es el que en su momento se conoció como el Pacto por México; fue el acuerdo político que alcanzaron las tres fuerzas políticas más importantes: PRI, PAN y PRD. El impulso de este grupo fue decisivo para aprobar todo el marco normativo de la reforma. Este elemento normativo le dio el empujón necesario para lograr su desarrollo (Zorrilla, 2016).

En todos los casos, se ha hecho referencia al uso de una investigación concreta para el desarrollo de la reforma, incluyendo referencias a informes e investigaciones nacionales e internacionales que han motivado los cambios.

**Figura 20: Grupos que han participado o influido en el desarrollo de la reforma del liderazgo escolar, 2016**



Fuente: Encuesta sobre la reforma del liderazgo escolar, 2016 (Anexo 4).

Se hace referencia explícita a la participación en programas de la OCDE o a información de la OCDE. En el caso de México, los informes elaborados y la participación en un proyecto concreto anteriormente citado, se reflejan en el proceso de reforma como una contribución importante. En el caso de Noruega, se hace referencia a su participación en el proyecto Mejorar el Liderazgo Escolar así como al seguimiento de sus recomendaciones, de cara a impulsar el Curso Nacional de Formación de Directores.

## 5.6. Recapitulación

Este capítulo ha analizado cómo se ha reformado la función de los directores de escuela en España, México y Noruega, para entender el contexto y los factores que están detrás de las reformas. Para el análisis, se ha utilizado una metodología comparativa de estudios de caso, seleccionando tres casos de reformas en este ámbito, que hayan tenido lugar en países de la OCDE en los últimos diez años y que, a su vez, representen distintos modelos educativos y de gobernanza. El análisis ha partido de un marco teórico de política pública en el cual se analiza la reforma, el contexto político y educativo, y, por último, las reformas complementarias y los actores involucrados. Para ello, se han utilizado fuentes diversas, entre las que se encuentran las normativas y documentaciones oficiales, artículos secundarios relativos a esta materia, entrevistas personales y una encuesta realizada a nueve personas de alto nivel representativas de los distintos actores que han participado en el proceso de reforma. En cada país se ha elegido un *policy maker*, un representante de la asociación de directores o de sindicatos y un investigador.

Por un lado, el análisis ha aportado resultados relevantes en cuanto a los procesos de elaboración de las reformas y las razones que subyacen tras la introducción de reformas del liderazgo escolar. Los resultados muestran que las reformas tienen una dimensión política importante y que la estabilidad parlamentaria propicia el planteamiento de las reformas.

Por otro lado, las reformas están altamente vinculadas al contexto educativo que las rodea, tanto en relación con el desarrollo educativo del país, como a la práctica educativa y la cultura docente. En los tres casos, el ejercicio de la dirección estaba planteado como una función administrativa, vinculada a la representación de la Administración pública y poco o nada dirigida a la mejora.

En los tres países, las reformas se integraban dentro de una estrategia más extensa de reformas curriculares y de concesión de mayor autonomía o rendición de cuentas en los sistemas educativos. En dos de los países, las reformas educativas han sido conflictivas en su adopción, porque se enmarcan dentro de una tendencia de mayor autonomía junto con la rendición de cuentas mediante exámenes a alumnos o a docentes, los cuales han sido cuestionados por parte de los participantes en los procesos educativos. No obstante, las reformas del liderazgo escolar que componen el paquete más amplio de estas, no parecen haber sido conflictivas, y una vez aprobadas han seguido otro cauce, convirtiéndose en programas paralelos del Ministerio.

Si bien se perciben resultados concretos en cuanto al número de participantes en los programas de selección o formación, no se conocen los resultados en cuanto al impacto directo en las escuelas y los escolares. Los programas han sido bienvenidos y valorados positivamente por los participantes, dados los nuevos retos que se les imponen. No obstante, tras el análisis, parece que frente a los retos, los programas de formación o de selección resultan insuficientes para la carga y responsabilidad que se les atribuye y no van acompañados de otros complementarios o bien, en el caso de estarlo, estos no se han desarrollado.

Por último, por un lado, en los tres casos, se han producido situaciones de tensión entre la función del director como actor político y su función como profesional de la enseñanza. Se les exige autonomía pero a la vez responder a las necesidades de cada Gobierno. Por otro lado, el desarrollo profesional del puesto está apoyado por los distintos actores nacionales e internacionales, pero avanza tímidamente en su desarrollo. Para los docentes no es sencillo aceptar el cambio que supone renunciar a la autonomía con la que están acostumbrados a trabajar, para pasar a integrar un equipo en el que el director es la persona que dirige los planes docentes y evalúa a los maestros; sin embargo, sí que parece un reto atractivo para aquellos docentes que a día de hoy están ejerciendo la dirección.



## Capítulo 6. Resultados y conclusiones del estudio

Este capítulo analiza, conjuntamente, los resultados de la investigación cualitativa del Capítulo 4 y los estudios comparados de caso del Capítulo 5. Este análisis permite esbozar una serie de conclusiones acerca de la naturaleza de las reformas del liderazgo escolar, para responder a la pregunta de si ha sido una prioridad de la política educativa y los factores que han contribuido a su adopción. Los resultados de la investigación, que se presentan en el apartado 6.2, muestran que estas medidas han sido adoptadas como complemento a otras reformas educativas más amplias, y que existe tensión entre la profesionalización de los directores y su función como actores de las reformas. Tras las conclusiones, se analizan los aspectos metodológicos de la tesis. Le sigue un apartado que repasa las implicaciones de la investigación para los responsables de la política de educación (*policy makers*) y para los investigadores en la materia. El capítulo concluye con unas reflexiones finales de la autora acerca de la tesis y su significado.

### 6.1. Introducción: ¿por qué y cómo se ha abordado el estudio?

El tema central de esta tesis es el estudio y análisis de las reformas educativas vistas a través de una política concreta, la del liderazgo escolar, aplicado a un marco teórico de política pública. La tesis profundiza en los factores que han podido contribuir a la adopción de reformas en el área del liderazgo escolar, en el ámbito nacional, en los países de la OCDE. El objetivo es responder a la pregunta: ¿el liderazgo escolar es una prioridad de la política educativa? Además de dar respuesta a esta pregunta, otro de los propósitos de la tesis consiste en entender mejor los procesos de formación de políticas educativas, en general, al analizar el tema del liderazgo escolar y su reforma. Para ello, plantea como hipótesis o marco analítico que las reformas del liderazgo escolar son fruto de su contexto político, educativo, de otras políticas complementarias y de la acción de distintos actores.

Para dar respuesta a la pregunta y verificar la hipótesis, la tesis ha sido ambiciosa: ha analizado la investigación sobre el liderazgo escolar desde distintas perspectivas, para comprobar si se ha dado respuesta a las preguntas de la tesis (Capítulo 2), y después ha analizado comparativamente las reformas del liderazgo escolar en los países de la OCDE (Capítulos 4 y 5), partiendo de una perspectiva de política pública (tal como se define en el Capítulo 3). Este marco permite analizar las reformas en todo su contexto, pudiendo así explorar los factores que han influido en su adopción en los países de la OCDE.

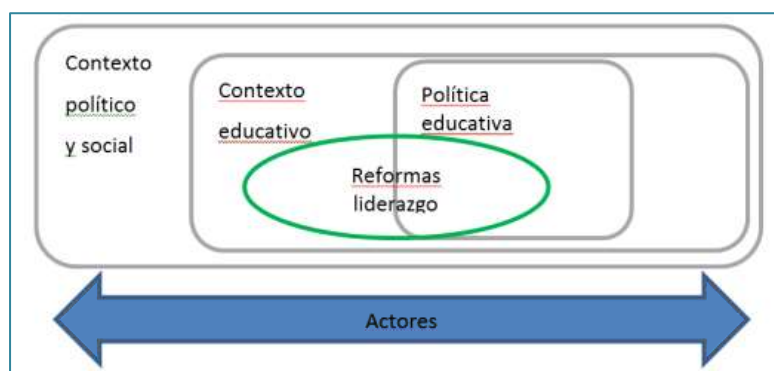
Uno de los retos fue encontrar el marco analítico adecuado para comparar la realidad tras las reformas del liderazgo escolar. Si bien la investigación internacional sobre este ha aumentado en los últimos quince años, no ha sido hasta fechas recientes cuando se ha abordado el estudio comparado de reformas educativas. Heck (2004), en su manual sobre cómo estudiar la política educativa, sugiere el uso de un marco teórico de política pública (*theories of the policy process* o *policy change*) (Sabatier & Weible, 2014), que



permite tener una visión amplia de las reformas y explicar por qué y cómo se adoptan. Tras analizar las distintas teorías, Schalger (2007) sugiere la posibilidad de desarrollar un marco explicativo único que combine puntos en común de distintas teorías. Cerna (2013), quien también revisa brevemente las distintas teorías de los procesos de políticas públicas, apunta que quizás no sea posible tener teorías globales válidas para todas las áreas de política pública, por lo que propone como razonable, combinar elementos de las distintas teorías, según el área de política pública y el contexto (Cerna, 2013, pp. 16-17). Este es uno de los puntos de partida para el modelo teórico que se elabora en esta tesis.

Desde el campo de la ciencia política comparada, los autores Busemeyer y Trampusch sugieren que la política educativa ha sido un tema poco analizado, que ha empezado a crecer de forma multidisciplinar, «the study of education has long been a neglected subject in political science», y sugieren la necesidad de desarrollar su estudio (Busemeyer & Trampusch, 2011, p. 413). Otro campo, de reciente investigación, es el de los estudios de la globalización de la política educativa, donde, a partir del año 2015, aparecen algunas investigaciones concretas que proponen marcos de análisis desde una perspectiva crítica (Diem & Young, 2015), o de política educativa para analizar el desarrollo y la implementación del concepto del liderazgo escolar (Bell & Stevenson, 2015).

**Figura 21: Modelo de factores que influyen en las reformas del liderazgo escolar**



Partiendo de la revisión de la investigación y de la búsqueda del marco adecuado, la tesis elabora un marco analítico basado en teorías de política pública y educativa (Figura 21), utilizando un método de investigación mixto (*mixed methods analysis*), que combina un estudio cuantitativo de los factores que influyen en la adopción de reformas del liderazgo escolar (Capítulo 4), con otro comparado de tres países que han adoptado estas reformas (Capítulo 5), para profundizar en estas en su contexto real y obtener respuestas complementarias a las preguntas de la tesis.

Ambos estudios han realizado un análisis sistemático de países que han llevado a cabo reformas del liderazgo escolar y de las razones que subyacen tras estas reformas, usando distintas metodologías. A continuación, se analizan los resultados del análisis de ambos estudios siguiendo la metodología de *mixed methods*, descrita en los Capítulos 1 y 3. Estos son los resultados y las conclusiones de la investigación realizada en esta tesis.

## 6.2. Las reformas del liderazgo escolar: resultados del análisis

En los últimos quince-veinte años, en muchos países de la OCDE, la función de los directores de escuela ha dejado de ser administrativa para concentrarse en los resultados de las escuelas, mediante el ejercicio del liderazgo pedagógico. La investigación muestra que el ejercicio de la función ha ido cambiando como consecuencia del contexto, y que la función que desempeñan los directores puede llegar a ser clave para la mejora educativa.

Pero permanece la duda a propósito de si las políticas educativas se han adaptado para facilitar la profesionalización de la función de los directores. El análisis que lleva a cabo esta tesis sobre las reformas adoptadas en los países de la OCDE, durante los años 2008 al 2014, muestra varias conclusiones que permiten vislumbrar la complejidad del tema. A continuación se analizan y presentan los resultados concretos de la investigación, siguiendo el marco analítico de la tesis para analizar las reformas del liderazgo escolar y ver si estas se han visto influidas por el contexto político y educativo, las reformas complementarias y la actuación de determinados actores en el proceso.

### 6.2.1. Contenido de las reformas del liderazgo

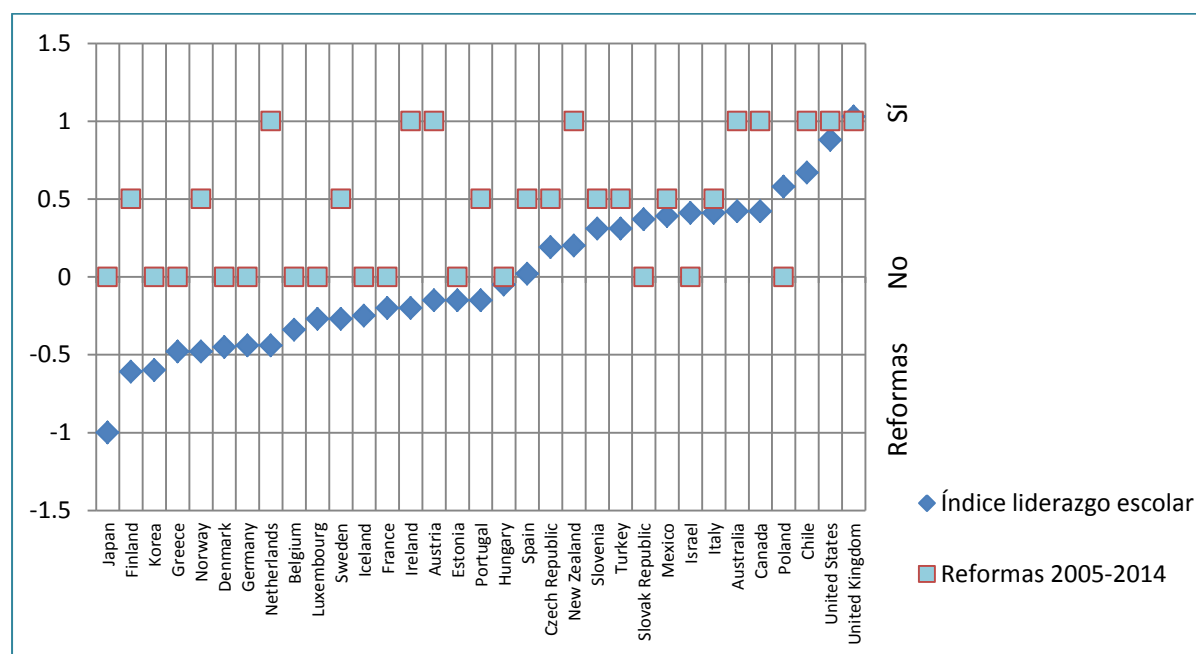
De los diez países que han introducido reformas en el área del liderazgo escolar, en el periodo comprendido entre el año 2008 y el 2014 (Capítulo 1, Anexo 2), ocho de ellos han ofrecido o desarrollado programas de formación inicial para directores; en algún caso, se han precisado estándares que definan el concepto de ser un director, e incluso en algunos casos se han modificado los criterios de selección de los directores. Pocos países han introducido medidas amplias o estrategias del liderazgo que abarquen la profesión de forma más integral, incluyendo la formación inicial y continua, la definición de tareas, los salarios y la carrera profesional, como sugieren desde la OCDE o la UNESCO, o que se dirijan a fomentar prácticas que logren la mejora educativa, como sugieren Robinson *et al.* (Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009). De hecho, las reformas del liderazgo escolar, introducidas en los últimos años, han sido tímidas en su cobertura. Más bien se podría decir que se trata de reformas parciales, con poca capacidad de generar cambios educativos a gran escala.

El análisis de la evolución de las reformas en los estudios de caso apunta que, una vez adoptadas, las medidas pasan a tener un menor rango frente a las reformas más amplias que las sustentan, o incluso pasan a constituirse en programas independientes de los Ministerios y que no guardan relación directa con la agenda de las reformas más amplia. Este ha sido el caso de España, México y Noruega, cuyos programas del liderazgo, desde el momento en que fueron aprobados, se han mantenido separados del resto, lo que pudiera ser positivo, al quedar fuera del debate político y seguir su rumbo. Sin embargo, también pudiera ser negativo, al no ser percibidos como una medida prioritaria y no obtener la financiación suficiente para lograr el volumen y la escala que les permita ser una estrategia efectiva. En España, el primer programa ha formado a 141 candidatos. Podría considerarse como un programa piloto, pero para que tenga el impacto deseado sobre el sistema educativo en su conjunto, convendría ampliarlo. En México, se han presentado

más de 20.000 candidatos a la prueba de selección de directores, la cual ha sido aprobada por un 60%. Así pues, las estrategias para lograr fortalecer la profesión más allá de los procesos de selección, siguen siendo poco claras. No se fortalecen los procesos de formación y apoyo a los directores en ejercicio y tampoco se modifican claramente las condiciones necesarias para que el ejercicio de la dirección pase a ser considerado una profesión importante y valiosa dentro de la educación. En general, la eficacia de las reformas puede ser menor de lo que se pretende, al ser parciales y no encontrarse bien integradas en programas más amplios de mejora escolar. Asimismo, estrategias fragmentadas de formación inicial, no necesariamente atenderán a los problemas de base de falta de candidatos apropiados ni lograrán atraer buenos candidatos a la profesión. Si no se modifican las condiciones del ejercicio de la profesión, difícilmente se conseguirá que los directores se concentren en los logros de sus alumnos.

No es posible medir el impacto de las reformas pues su implementación es demasiado reciente. La Figura 22 presenta gráficamente el índice pedagógico del liderazgo (según PISA), y la adopción de reformas del liderazgo escolar. Los países que tienen un índice de liderazgo escolar pedagógico bajo, parece que no han puesto en marcha reformas de liderazgo escolar, mientras que los que tienen un índice por encima de la media de la OCDE (entre 0 y 1) parecen haber realizado reformas en este ámbito. Los datos relativos al periodo que transcurre entre el año 2005 y el 2008 provienen de un estudio comparado del liderazgo escolar anteriormente citado (Pont, Nusche, & Moorman, 2008).

**Figura 22: Índice del liderazgo pedagógico y adopción de reformas del liderazgo, 2005-2014**



Fuentes: elaboración propia a partir de datos de PISA 2012, Education policy reforms database y Pont *et al.* (2008).

La Figura 22 muestra que los países con mayor nivel de liderazgo pedagógico han sido más propensos a reformar la función de los directores. El valor de la correlación es de 0.46, lo que implica una correlación positiva moderada entre el desarrollo de actividades del liderazgo pedagógico en países de la OCDE y la adopción de reformas del liderazgo escolar. Por una parte, pudiera parecer que los países que han invertido en formación inicial para los directores, hayan logrado un impacto, pero por otro lado, pudiera ser que la adopción de las reformas, estuviera influenciada por la existencia previa de una cultura de liderazgo más desarrollada en dicho país<sup>66</sup>.

En resumen, las reformas del liderazgo escolar han sido excesivamente limitadas en su cobertura para poder lograr los objetivos que se proponían. No parecen reformas prioritarias, sino reformas parciales, dirigidas, en la mayoría de los casos, a la formación inicial de los directores o a la modificación de los criterios de selección. No se dirigen a mejorar la formación y el ejercicio profesional de los directores ya en ejercicio. Asimismo, han sido los países con niveles más altos de liderazgo pedagógico, los que han adoptado reformas en este ámbito.

### 6.2.2. Reformas y política están fuertemente vinculadas

En su aspecto político, las reformas del liderazgo escolar se integran dentro de procesos de cambio de Gobierno, de estabilidad política o de Gobiernos con amplias mayorías parlamentarias. El modelo estadístico, presentado en el Capítulo 4, confirma la fuerte asociación entre cambios políticos y reformas del liderazgo escolar (con un coeficiente positivo de 0.234 y muy significativo). Para verificar si la asociación con la política se encuentra solo en las reformas del liderazgo escolar, o bien está vinculada a todas las reformas educativas, se ha realizado una prueba estadística complementaria.

Se ha analizado la posible asociación entre el cambio de Gobierno y la adopción de otras reformas educativas, aplicando el modelo estadístico desarrollado en el Capítulo 4, a las reformas adoptadas entre 2008 y 2014, clasificadas en distintas categorías. El Anexo 4 presenta los resultados de dicho análisis. En la primera fila de la tabla, los datos muestran que la asociación positiva y significativa solamente se encuentra entre elecciones y reforma del liderazgo escolar; políticas de evaluación de alumnos, y establecimiento de prioridades por parte de un Gobierno. No se da esta asociación en el supuesto de cambio de Gobierno y otras reformas educativas.

Estos resultados pueden ser reveladores del vínculo que existe entre los cambios políticos y la introducción de nuevas estrategias educativas: cuando se producen cambios de Gobierno, se introducen mecanismos de rendición de cuentas (medidos a través de la evaluación de los alumnos), junto con una mayor inversión en liderazgo

---

<sup>66</sup> Este análisis lo realizo utilizando datos del estudio comparado del liderazgo escolar publicado en el 2008 (Pont *et al.*, 2008), donde se revisan las políticas y reformas del liderazgo escolar hasta el 2007. Los datos en el eje del año de la reforma están elaborados tras una revisión de las reformas adoptadas en cada país y sus fechas.

escolar, de manera que sea posible atender a esta nueva responsabilidad de las escuelas. Puede decirse que de los diez países que han introducido reformas, una proporción importante han sido Gobiernos con tendencias neoliberales, de descentralización y rendición de cuentas, pero también puede considerarse que se trate de una tendencia general, como apuntan muchos académicos, en el desarrollo de la NPM, a lo largo de los años 90 y 2000, e incluso que, más allá de la NPM, también podamos estar ante un escenario de estrategia de mejora a través del «préstamo de políticas» (el denominado *policy borrowing*).

El análisis de los estudios de caso permite profundizar en el tema. En los tres países analizados, los Gobiernos introdujeron reformas relativas al aumento de la autonomía escolar, cambios en la rendición de cuentas, así como una inversión en la selección o formación inicial de los directores de escuela. En España, se han introducido evaluaciones de alumnos en distintos cursos y también se pretendía la publicación de los resultados, aunque esta medida, que no ha demostrado ser eficaz en la mejora educativa, ha sido retirada de la agenda educativa recientemente. En México, la rendición de cuentas se ha llevado a cabo a través de la independencia del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), y en Noruega, mediante pruebas al final de curso. El tema de la autonomía escolar es más difícil de analizar, como se verá en los apartados posteriores, pero en todos los casos se cita la autonomía de las escuelas como un objetivo de la ley, aunque su traslación posterior a la realidad no es tan clara.

Esto lleva a la pregunta sobre si existe algún vínculo ideológico entre la reforma del liderazgo escolar y alguna tendencia política concreta, es decir, si las reformas del liderazgo escolar son temas más afines a la ideología neoliberal o de carácter más social y de izquierdas. La conclusión no es simple. No ha sido posible incluir este tipo de variables en el estudio estadístico realizado. El análisis de los estudios de caso muestra que este tipo de reformas no han tenido una clara tendencia política de derechas, como la investigación de la política de la educación suele inferir, ni tampoco pueden considerarse de una política estrictamente neoliberal.

- En Noruega, las reformas las llevó a cabo un Gobierno de coalición de izquierdas, que introdujo una reforma curricular y un cambio en la evaluación y formación de directores. Pero el contexto de las reformas era más amplio y no estaba estrictamente vinculado a la rendición de cuentas con publicación de resultados y reforma del liderazgo, si bien la reforma noruega se ha clasificado como la introducción de la agenda de la nueva gestión pública (*New Public Management*).
- En México, las reformas las llevó a cabo un Gobierno recién elegido por mayoría y en coalición con los partidos más representativos, siendo que, en este caso, la rendición de cuentas se dirigió a cambiar la participación del sindicato de docentes en la gestión educativa. La introducción de la evaluación de los docentes y los directores, a lo largo de su carrera, así como la adopción de procesos de selección más neutros y profesionalizados aspira a lograr una mayor transparencia en los procesos de incorporación del personal educativo como rendición de cuentas.

- En España, la reforma la llevó a cabo un Gobierno de derechas que gobernaba en mayoría, con un rechazo social y político importante. La agenda parece más relacionada con las medidas basadas en la ideología del NPM, que combina autonomía, rendición de cuentas mediante nuevas pruebas y publicación de resultados y un liderazgo escolar con mayor autoridad.

Asimismo, en los tres países, si bien las reformas se han adoptado entre 2008 y 2014, ya se habían avanzado en previas Administraciones, e incluso, se había aprobado alguna medida relacionada con el liderazgo escolar en Gobiernos anteriores. Ello permite concluir que muchos países han tratado el tema, con mayor o menor intensidad y prioridad los últimos veinte años. Parece que es un asunto que está en la agenda educativa de la mayoría de sistemas y en el que se ha alcanzado algún grado de avance en los últimos diez-quince años en función del apoyo político recibido.

Si bien la agenda de la nueva gestión pública inspira las reformas, esta se adapta, en cada caso, a sus contextos y necesidades concretas. Así, se perciben claros vínculos entre los procesos y las realidades políticas de cada país, pero no están estrictamente relacionados con el concepto neoliberal de la reforma educativa dirigida a los resultados y la rendición de cuentas, referida por Ball y otros autores (Ball S. , 2015).

El análisis también podría mostrar un aspecto más amplio de la reforma educativa, de acuerdo con la teoría del *policy diffusion* o *policy borrowing*, que se refiere a las etapas de difusión de políticas de un Gobierno a otro (Steiner-Kamsi, 2006). El hecho de que la mayoría de los países que han adoptado reformas del liderazgo escolar también hayan adoptado reformas de rendición de cuentas y de autonomía escolar, da pie a pensar en la difusión de estas políticas desde los años 90 a través de la nueva gestión pública, fenómeno este que continúa extendiéndose en el mundo educativo. Estos modelos comenzaron con distintas formas de evaluación y rendición de cuentas adaptadas a su cultura, lo que también da pie a pensar en la globalización de este movimiento.

Todo ello lleva a concluir que, **según el análisis, las reformas del liderazgo escolar están asociadas a la política nacional**. Los resultados confirman que estas reformas se llevan a cabo aprovechando cambios de Gobierno y períodos de estabilidad política y que las reformas concretas del liderazgo escolar no están necesariamente vinculadas a ideologías o Gobiernos de naturaleza neoliberal, pues han sido concebidas desde Gobiernos de distinta ideología.

### 6.2.3. Las reformas son fruto de su contexto educativo

Como refleja el análisis del Capítulo 2, la evolución de la educación en los últimos veinte años, ha modificado en muchos países las expectativas depositadas en las escuelas y sus directores. La globalización, las tecnologías, los cambios sociodemográficos y del mundo laboral han influido en lo que se espera de las escuelas, introduciendo cambios en los procesos educativos, la gobernanza, las formas de aprendizaje y la pedagogía. El Capítulo 1 ha presentado estos cambios y ha descrito su influencia sobre los directores de escuela o el liderazgo escolar.



Estos cambios se traducen en la necesidad de actualizar el tipo de procesos pedagógicos y los objetivos de las escuelas. Esto hace que las escuelas tengan que evolucionar para adaptarse a las nuevas circunstancias y realidades de los aprendizajes de los alumnos. En estos procesos, donde los profesores tienen un papel vital, los directores también cumplen un papel importante, dando forma a las escuelas y a su administración para que puedan atender estos nuevos retos.

El análisis de las reformas del liderazgo escolar, llevado a cabo en esta tesis, apunta cómo es de importante el contexto educativo en el que se realizan las reformas, confirmando las teorías de investigadores de política de la educación que analizan la función de los directores (Ball S. , 2015; Bussemeyer & Trampusch, 2011; Diem & Young, 2015; van Zanten, 2002), así como de los analistas de la mejora educativa (Hargreaves & Fullan, 2012; Hargreaves & Fullan, 2012). Tanto el estudio cuantitativo como el estudio de casos, muestran lo imbricada que está la reforma en su entorno en varios sentidos.

Estoy de acuerdo con la investigadora de sociología crítica Van Zanten (2002), que sugiere que el cambio del concepto de gestión por el del liderazgo, junto con la rendición de cuentas, es un eje de la tendencia internacional hacia las reformas que ofrecen más autonomía a las escuelas. Ball (2015; 1998) también sugiere que en la globalización y la nueva gestión pública, el director es crucial para la transformación y así el liderazgo es una construcción de su tiempo y su contexto. Gunter (2013) también apunta a que se trata de un concepto que representa la ideología actual. El análisis realizado en la tesis muestra que la reforma del liderazgo escolar está vinculada al contexto educativo de varias formas: depende de la capacidad de los Ministerios para llevar a cabo reformas educativas, directamente relacionadas con la descentralización de la gestión educativa; depende también de la evolución de los resultados educativos del país, de los procesos históricos de reforma y de la calidad, directamente relacionada con la función de los directores y los docentes, entre otros.

Por un lado, en relación con la gobernanza, el análisis estadístico del Capítulo 4 muestra también que la posibilidad de llevar a cabo reformas en el ámbito del liderazgo escolar, está relacionada con la capacidad de los Gobiernos de regular la educación desde el ámbito nacional. Los sistemas educativos más centralizados, donde el Ministerio toma las decisiones, son más propensos a adoptar reformas en este ámbito. ¿Es también el caso para otros sistemas u otras reformas? El análisis del modelo estadístico, presentado en el Anexo 4, muestra que, en lo relativo a esta materia, existe una mayor probabilidad de realizar reformas en países más centralizados frente a los más descentralizados, pero no es el caso de otras reformas, donde en muchos casos se encuentran asociaciones significativas y negativas. Por ejemplo, en las políticas relativas a los docentes, el modelo no parece asociarlo a la gobernanza, mientras que en las reformas destinadas a la transición hacia el empleo, la asociación es negativa. La asociación más clara se da en las reformas del liderazgo escolar. El estudio de casos no permite confirmar esta relación, dado que en el caso de Noruega, se trata de un país con responsabilidades transferidas a los municipios, mientras que en el caso de México se



trata de un Gobierno semicentralizado, y en el caso de España se trata de un modelo compartido entre el Gobierno nacional y los regionales. Al no haber sido la gobernanza un criterio utilizado en la selección de países, no se puede utilizar para confirmar los resultados del estudio estadístico.

Por otro lado, la calidad del personal educativo también influye en la reforma, tanto en lo que respecta a los docentes como a los directores de escuela. En los sistemas educativos en los que ya se ha invertido en la formación de los directores, se han realizado importantes inversiones en la formación de los docentes y en los que los docentes pueden estar altamente cualificados o ser seleccionados con criterios competitivos, la reforma relativa a los directores de escuela puede ser menos prioritaria. Ello se analiza de dos formas: por una parte, utilizando un indicador de calidad del liderazgo escolar. En el Capítulo 4 se ha incluido el índice del liderazgo escolar como parte del modelo estadístico. Su efecto es significativo cuando no se incluye la rendición de cuentas, pero al introducirla desaparece el efecto del liderazgo. Ello apunta al grado de interacción entre ambos indicadores. Pero también puede explicarse porque los países con mayor nivel en el ejercicio del liderazgo pedagógico, ya hayan llevado a cabo reformas con antelación al periodo 2008-2014.

La calidad de los docentes también puede influir en el ejercicio del liderazgo. En sistemas educativos donde la calidad docente es alta, la función de los directores de escuela puede ser distinta a la de aquellos sistemas donde sucede lo contrario. Para el estudio estadístico, no se han encontrado datos apropiados que permitan incluir este factor en el modelo. El análisis de las prácticas de docentes en los estudios de caso, según datos de la encuesta TALIS, muestra que en los tres países se encuentra un nivel bajo de cooperación entre docentes. Esta cooperación se fomenta a través de la dirección. En países donde la profesión docente es de alta calidad (con una formación inicial universitaria selectiva de una duración de cinco a seis años), y la profesión se encuentra muy valorada por la sociedad, y su nivel de liderazgo pedagógico es bajo, como sería el caso de Finlandia, Japón o Corea, se podría avanzar que el hecho de no llevar a cabo reformas puede ser debido a que los docentes ya practican modelos de liderazgo distribuido entre ellos, y el liderazgo del director puede reducirse al ámbito administrativo, apoyando a los docentes a través de esta función.

Por una parte, este tema es importante tanto para la investigación como para la práctica. Una parte de la investigación muestra que existen distintos tipos de liderazgo y tareas concretas del liderazgo que tienen mayor influencia sobre los resultados, como son las destinadas a trabajar en el desarrollo y la formación de los docentes (Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009). Por otra parte, también existen muchas investigaciones dispersas acerca de los distintos modelos del liderazgo. Bush y Glover (2014) analizan los distintos modelos del liderazgo y apuntan a nueve teorías que compiten entre sí, entre las cuales distinguen el liderazgo pedagógico, el distribuido, el de gestión, el transformador, el «moral», el sistémico, el docente, etc. Entre todas estas definiciones que intentan definir los tipos o modelos del liderazgo, aún no queda claro cuál se tiene

que utilizar, pero los autores concluyen que todos comparten un enfoque centrado en la calidad de la enseñanza y el aprendizaje. Si bien esta tesis no analiza los distintos modelos del liderazgo, sí que es importante aclarar cuál se encuentra en los países donde la calidad docente es alta respecto de aquellos países donde la calidad docente requiere mayores esfuerzos de formación y coordinación por parte de la dirección.

Todo ello lleva a concluir que **las reformas educativas están determinadas por su contexto educativo**. Los cambios que los sistemas educativos han experimentado, de inputs a resultados, cambios en los alumnos, mayor colaboración en las prácticas docentes y uso de la tecnología, influyen en su función. La adopción de reformas del liderazgo también depende de los sistemas de gobernanza de los países, con mayor probabilidad cuando se trata de Gobiernos centralizados. Entre otras preguntas, queda por comprender e investigar cómo influye la calidad de los docentes y la dinámica entre docentes y directores, y si existen distintos tipos de liderazgo que se pueden ejercer según la calidad de los docentes del sistema educativo en cuestión.

#### 6.2.4. Las reformas del liderazgo escolar son parte de estrategias más amplias

La evidencia demuestra que los directores tienen un impacto «indirecto» sobre la mejora de los resultados de las escuelas y, en consonancia, parece que las reformas del liderazgo escolar están también «indirectamente» relacionadas con la mejora y la reforma educativa en general. El análisis muestra que las políticas educativas no toman a los directores de escuela como actores directos de la mejora, y por ello no se invierte directamente en su reforma como un eje básico de mejora. Son percibidos como agentes colaterales de la mejora e incluso se podría deducir que se perciben como «actores» instrumentales de otras reformas, dado que ellos deben implementar la agenda de las reformas y, por tanto, no suelen ser solamente objeto de las mismas.

Por un lado, las estrategias más amplias suelen ser las que introducen reformas inspiradas en la nueva gestión pública (NPM), las cuales incluyen descentralización, autonomía y rendición de cuentas. Hargreaves y Shirley (2012) lo describen como la tercera vía, refiriéndose a estrategias de mejora destinadas a fortalecer los mecanismos de competencia entre distintas escuelas. En este escenario, donde se fomenta la descentralización y la publicación de resultados de las escuelas, la capacidad de cambio está directamente relacionada con la reforma del liderazgo. La inversión en liderazgo se dirige a la preparación y selección de los nuevos directores, no de los actuales, motivo por el que critican esta reforma, proponiendo una cuarta vía en la que el modelo de mayor profesionalización de la dirección se dé en distintos ámbitos. Estas estrategias de NPM, o tercera vía, no han dado los resultados esperados. Dentro del triángulo descentralización-autonomía-rendición de cuentas, esta última se ha implementado en algunos países mediante la publicación de los resultados de las escuelas, lo que ha sido criticado por considerar que reduce la educación a lo que se examina y se publica (*teaching to the test*). Los resultados son la pérdida de una visión más amplia de la educación y la docencia, capaces de enriquecer a nuestros jóvenes de forma más amplia

que la mera evaluación que se publica y que se utiliza como criterio para la elección de escuela, su categorización y financiación. Por otro lado, estas estrategias dependen del contexto en que se apliquen, sobre todo en cuanto a la capacidad de autonomía de los que trabajan en las escuelas. El ejemplo de Suecia, que desde los años 90 ha aplicado esta estrategia, ha resultado en una caída de sus resultados educativos en los últimos diez años (OECD, 2015). Hanushek, Link y Woessman (2013) han demostrado empíricamente que, según el contexto, la aplicación del modelo de autonomía puede traducirse en un empeoramiento de los resultados. Los sistemas educativos que no están preparados para ser autónomos, requieren estrategias de apoyo y formación para poder ejercer esta autonomía.

Los resultados del análisis estadístico y los estudios de caso corroboran la tesis de que las reformas del liderazgo escolar están vinculadas a estrategias de autonomía, rendición de cuentas y reformas curriculares.

Por una parte, el análisis estadístico del Capítulo 4 apunta a que cuanto mayor sea el grado de autonomía en algunas áreas, mayor será la probabilidad de que haya reformas del liderazgo escolar. Se encuentra una asociación positiva y significativa entre autonomía en la selección de libros de texto y reformas del liderazgo, con un aumento de 0.38 puntos en la probabilidad de que haya una reforma del liderazgo. No obstante, cuanto menos autonomía haya en contenido, más probabilidad habrá de reforma del liderazgo. Así, fijar estándares o contenidos en el ámbito regional o nacional ha sido parte de la agenda de la rendición de cuentas junto con una mayor autonomía en la gestión. Por otra parte, los datos confirman la tendencia descrita por los investigadores de la política de educación, que combinan un mayor grado de autonomía en algunos ámbitos, con una mayor rendición de cuentas, fijando currículos o contenidos más claros.

El modelo estadístico también apunta a que un aumento en la rendición de cuentas está asociado a un crecimiento de 0.39 puntos de probabilidad de realizar una reforma del liderazgo escolar. Esto confirma la relación anteriormente referida. Los directores están siendo objeto de reforma en relación con la publicación de resultados de los alumnos y con el aumento en el uso de resultados para propósitos administrativos.

Los estudios de caso confirman la tesis. En los tres países, las reformas del liderazgo escolar han sido parte de estrategias educativas más amplias, como se ha visto en el Capítulo 5. En dos países, España y Noruega, las estrategias han formado parte de reformas curriculares, junto con reformas de rendición de cuentas y algo de autonomía. En México, por su contexto único, la reforma ha formado parte de una amplia transformación en la rendición de cuentas, relacionada con el sindicato de docentes, la cual ha establecido un modelo de evaluación y de carrera para los profesionales que trabajan en la educación.

En resumen, se puede concluir que las reformas del liderazgo escolar no vienen solas, sino que son parte de estrategias o agendas de reforma más amplias. En este sentido, los

directores de escuela no parecen ser vistos como una prioridad en sí mismos, sino como un instrumento necesario para implementar estrategias más amplias, como pueden ser la introducción de nuevos currículos o contenidos, de cambios en la rendición de cuentas, la evaluación de los alumnos o mayor autonomía.

### 6.2.5. Actores involucrados en las reformas

Las reformas educativas dependen no solo del momento político en el que se ejecutan, sino también de actores concretos y grupos que promueven su desarrollo y adopción.

El modelo estadístico no ha analizado los procesos de desarrollo de las reformas, al no poder incluir variables de ámbito tan cualitativo. Es por ello, en cierto modo, que el estudio se ha complementado con un análisis de casos que muestra tres formas de adoptar reformas del liderazgo escolar. En los tres casos, han sido los Ministerios de Educación los que han iniciado las reformas, si bien en Noruega se han encontrado algunos *policy entrepreneurs* que han fomentado su desarrollo. En México ha sido el fruto de un proceso político de consenso, alcanzado entre los principales partidos políticos, el cual venía precedido de una negociación que inició el anterior Gobierno con el sindicato. En España, ha sido el Ministerio, justificado por la opinión de la OCDE, el que ha fomentado el cambio.

También se ha contado con investigadores y diversas instituciones que han fomentado la investigación y el conocimiento sobre el tema, a pesar de que el liderazgo escolar es un asunto reciente. En los tres países analizados, se ha resaltado también el papel que ha jugado la OCDE en este desarrollo. Las instituciones representantes de directores de escuela, según la encuesta realizada y presentada en el Capítulo 5, no han tenido una fuerte representación, ni han participado de manera significativa en los procesos de reforma.

Asimismo, si bien *a priori*, pudiera parecer que la introducción de este tipo de medidas cuenta con el apoyo de la comunidad escolar y, especialmente, de los directores en ejercicio, también puede encontrarse resistencia en la aceptación de este nuevo paradigma de dirección, profesionalizada y con mayor responsabilidad, por parte de los docentes o incluso de los propios directores.

Puede ser que esta agenda, desde el punto de vista político, no se haya impulsado antes por falta de información, de apoyo o por resistencias a la reforma, que ven en ella una agenda de la descentralización, autonomía y competencia «neoliberal», que supone el abandono de las escuelas públicas frente al aumento de las privadas, en un creciente mercado educativo.

Las resistencias pueden venir, así mismo, por el mero rechazo al cambio, pero también porque este implica un reconocimiento de la dirección como un puesto distinto de la docencia, que establece una jerarquía que no necesariamente existía antes. Los directores de escuela pasan a tener responsabilidad sobre los docentes, en un ámbito cultural donde la docencia ha sido a puerta cerrada, considerada casi como una relación

individual entre alumnos y docentes. La profesionalización de los directores supone un cambio en esta dinámica y ello puede generar rechazo por parte de los maestros y sus representantes. En esta tesis, por falta de información al respecto, no se ha considerado la resistencia como factor que previene la reforma, pero es importante hacer referencia a este punto que ha sido sugerido en algunas entrevistas y que podría ser objeto de análisis en el futuro.

En resumen, según el análisis, las reformas del liderazgo escolar cuentan con el apoyo de actores concretos, pero también con el rechazo de otros, lo que puede influir en la falta de cambio. Los Ministerios de Educación han sido los actores principales de las reformas y estas se han visto influidas por la investigación y por organizaciones internacionales como la OCDE. Las organizaciones de directores escolares no tienen una presencia importante para promover el cambio, y el hecho de que los sindicatos de docentes no tengan necesariamente un claro interés en la transformación, puede haber prevenido reformas más amplias en la función de los directores de escuela.

### **6.3. Liderazgo escolar: tensión en la función de agentes de reformas o de actores de mejora**

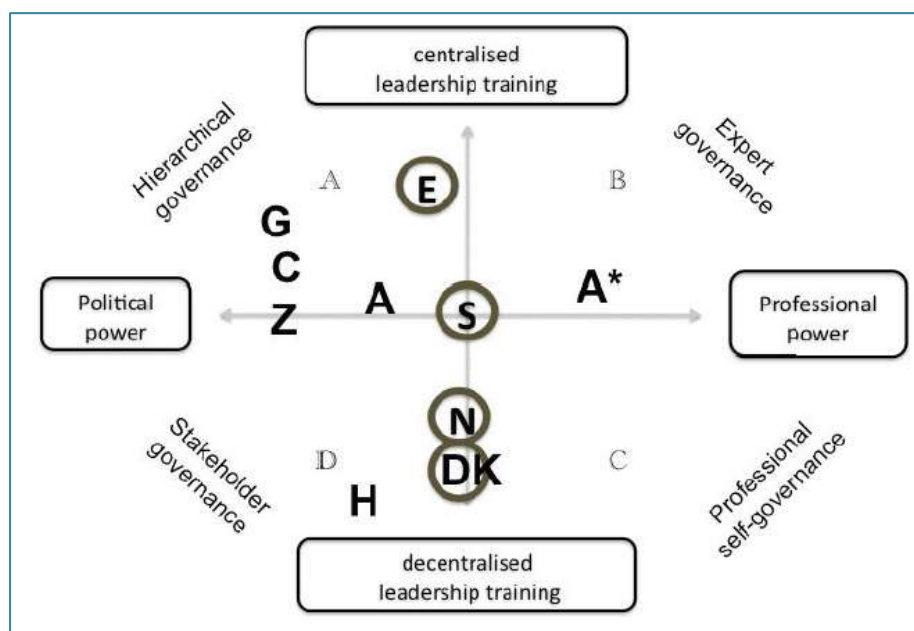
De este análisis, se puede concluir que existe una tensión latente y aún sin solucionar entre la función de los directores como agentes de las reformas y su función como actores de la mejora educativa, lo cual se refleja en las reformas. Esta tensión hace que el posible impacto que los directores pueden tener en la mejora, esté limitado por el tipo y objetivo de las reformas que se adopten. Mientras las reformas en sí mismas reflejen esta tensión y no la resuelvan, estarán limitadas, sin capacidad para invertir abiertamente en los directores como profesionales de la mejora educativa como medida prioritaria.

El análisis de los modelos de formación de directores de escuela en países de la OCDE, apuntaba que el liderazgo escolar había cambiado radicalmente, especialmente debido a las presiones derivadas del ejercicio de la rendición de cuentas (*accountability*) (Pont, Nusche, & Moorman, 2008). Ello impone a los directores unas presiones contradictorias en cuanto a su función, que se debate entre liderar la mejora educativa o gestionar la rendición de cuentas. Sin embargo, en este ámbito, se está dando una convergencia en la política educativa, que parece estar promocionando el rol de los directores de escuela como gestores públicos bajo un control central con un concepto de *managerial accountability*.

La descentralización en materia educativa ha puesto el foco en el equilibrio entre el poder político y el profesional. En los procesos de descentralización, el equilibrio cambia: la tensión entre el poder político y el profesional se traslada a los que fijan los estándares de aprendizaje y a quienes tienen la autonomía para establecerlos y traducirlos en las escuelas. Esta tensión se hace evidente en las escuelas y en la función de los directores, así como en la que se les otorga como gestores de la rendición de cuentas o directores de mejora. Esta tensión se pone de manifiesto en las reformas que

se llevan a cabo en el área de la dirección escolar. Moller y Schratz (2008) sugieren un modelo, presentado en la Figura 23, que ilustra cómo la gestión de la formación de los directores puede estar ubicada entre el poder político y el profesional, situando a los distintos países en este modelo.

**Figura 23: Modelos del liderazgo y la gobernanza**



Fuente: Moller & Schratz (2008).

Elmore (2009) ya explicaba cómo la política de rendición de cuentas no puede mejorar los resultados escolares si no se invierte en desarrollar el capital humano que lleva a cabo la práctica de la mejora educativa entre los docentes y los directores. Moller, quien ha analizado este tema desde distintas perspectivas, apunta dos conclusiones relevantes para los resultados de esta tesis: los modelos prevalentes de gestión de la rendición de cuentas no pueden funcionar si no se relaciona la práctica de la mejora educativa con la política de rendición de cuentas (n.d.); también apuntaba que hay tensiones entre lo que ella denominaba la rendición de cuentas profesional y la gestión de la rendición de cuentas (2009). Esta tensión se ve en las reformas adoptadas en los países de la OCDE en el periodo que transcurre entre el año 2008 y el 2014.

El análisis de las reformas del liderazgo escolar en los países de la OCDE demuestra que existe tensión entre la función de los directores de escuela como actores de otras políticas, como por ejemplo, ejecutar la política de rendición de cuentas, y su propia función como actores de mejora. Esta es una de las conclusiones importantes de esta tesis, con implicaciones para la investigación y para los gestores de la política pública. Hasta que las propias reformas no resuelvan esta tensión, no se podrá avanzar en la mejora educativa, pero para resolverla hay que aclarar la función que deben desempeñar los profesionales de la dirección de escuelas, sin esperar resultados distintos a las responsabilidades y capacidades que se les han asignado.



- Si se define a los directores como ejecutores de otras reformas y, por tanto, se les atribuye un papel más político, hay que darles las herramientas necesarias para que puedan llevar a cabo esta tarea. Ello supone definir claramente su función, como primordialmente dirigida a ejecutar las otras reformas, dándoles la formación adecuada para ello.
- Si se define a los directores como profesionales de la dirección de escuelas, responsables de la mejora, será necesario que las reformas se destinen a desarrollar la profesión como eje principal del cambio, definiendo la formación inicial y la continua, los incentivos y criterios profesionales adecuados para que tengan la habilidad y capacidad necesarias para tomar las decisiones apropiadas para la mejora. Ello también puede significar un cambio respecto a su relación con los docentes.

En mi opinión, tras el análisis realizado en esta tesis, la educación necesita una inversión a largo plazo y con pocas interferencias políticas, pero precisa también desarrollar profesionales que puedan dirigir las escuelas en su tarea principal, que es la mejora educativa, con la capacidad e información necesarias para ello. Siendo agentes de los Ministerios y representando las cambiantes prioridades ministeriales, los directores deben encontrar un equilibrio complicado entre los equipos docentes y los cambios. Pero es una posición difícil, ya que si se les otorga tanta autonomía, puede que las volubles prioridades educativas no sean tomadas en cuenta. Es así como la agenda de la autonomía y rendición de cuentas, que en principio está concebida para la mejora, puede no funcionar de manera adecuada si no se invierte eficazmente y en paralelo en la agenda de la mejora, tal y como sostiene Elmore (2009).

## 6.4. Aspectos metodológicos

### 6.4.1. El uso de métodos mixtos (*mixed methods*) para analizar la adopción de reformas

En un primer momento, se analizó la investigación relacionada con el liderazgo escolar y su reforma, para intentar entender el estado de la cuestión y las respuestas y lagunas que existen en la investigación. De este análisis surgen varias conclusiones que motivan los siguientes pasos de la tesis. Es un campo de estudio multidisciplinar y ecléctico, donde se encuentran distintas escuelas de pensamiento y marcos analíticos muy variados acerca de lo que supone la función y reforma del liderazgo escolar. Tras el análisis de los distintos marcos metodológicos y teóricos existentes de procesos de política pública, se elaboró un marco teórico para analizar los procesos y factores de reforma del liderazgo escolar. Este marco se ha utilizado para hacer un análisis utilizando métodos mixtos (*mixed methods*), que combinan el estudio cuantitativo y cualitativo para establecer conclusiones generales y profundizar en el detalle mediante un estudio de casos.

El estudio cuantitativo ha utilizado técnicas estadísticas para analizar el marco propuesto en cuanto a los distintos factores que pueden contribuir a explicar la probabilidad de que se lleve a cabo una reforma del liderazgo escolar. Con el modelo



estadístico desarrollado, se ha podido explicar el 28% de la variación entre países, lo que significa que el contexto político, el educativo y las reformas complementarias explican un 28% de la probabilidad de que los países hayan llevado a cabo una reforma del liderazgo escolar. El 28% no es una cifra elevada, pero tampoco es una proporción menor, especialmente cuando el análisis se hace por país.

El estudio cuantitativo ofrece alguna respuesta a la pregunta inicial sobre si las reformas del liderazgo escolar son prioritarias, amplían mi conocimiento y corroboran algunas teorías existentes del campo de la política de la educación. Son fruto del contexto, de las políticas de nueva gestión pública y sobre todo de rendición de cuentas, aunque no tan claramente de una mayor autonomía real de las escuelas. Sin embargo, el 72% restante que no responde el modelo, ¿de qué depende? Los modelos estadísticos en ciencias sociales no suelen explicar el 100% de la variación, siendo un 50% un valor muy alto. Por este motivo, es necesario ir más allá, analizar en profundidad las reformas, dándoles la vuelta en cuanto al cómo y al por qué de una forma más realista, más imbricada en su realidad o proceso, teniendo en cuenta el contexto real. Es por ello que considero necesario continuar en la investigación y complementar este análisis con un estudio más detallado de estas reformas.

Para el estudio cualitativo, tras analizar distintas metodologías posibles, seleccioné el método de estudio comparado de casos, como el más apropiado para este análisis de reformas, procesos y actores. Según Yin (2006), este método es el más adecuado para responder preguntas acerca de cómo y por qué ha ocurrido algo. Con este método, se pueden utilizar una serie de fuentes diversas para darle la vuelta a un tema y analizarlo desde su centro hasta su periferia, dando lugar a conclusiones ricas en detalles. El trabajo necesario e importante en este apartado es, además de la recopilación de la información, la organización y clasificación de la información de forma ordenada, para poder llegar a conclusiones relevantes y concretas. El marco analítico de la tesis ofrece esta posibilidad de clasificación que, asimismo, permite la búsqueda de patrones comunes y respuestas en los distintos casos. La selección de casos no ha sido un tema banal, sino extremadamente importante, como he aprendido a lo largo de la elaboración de la tesis. Los criterios de selección tienen que ser claros, transparentes y, a ser posible, no tener sesgos, porque de ello depende la calidad de los resultados. Esto lo he aprendido a marchas forzadas<sup>67</sup> y también he utilizado los métodos mixtos para poder comparar y complementar los resultados cualitativos con los cuantitativos.

El estudio cualitativo ha permitido profundizar y aclarar lagunas del análisis más amplio cuantitativo de 33 países de la OCDE, especialmente en relación con los procesos y actores involucrados en las reformas del liderazgo escolar. El análisis muestra la importancia de los procesos en el desarrollo de las políticas públicas y su alta imbricación con los procesos políticos; también señala cómo la política pública puede

---

<sup>67</sup> Tal como mi director de tesis insistía.

ser de cambio o de etapas, así como la función clave de actores concretos y de qué manera contribuyen a apoyar estas reformas directa o indirectamente. Sin este análisis cuantitativo, la visión de las reformas hubiera sido menos rica y esclarecedora, y quizás no habría aportado elementos nuevos a la investigación de las reformas de la política del liderazgo escolar.

Este proceso inductivo de la tesis ha permitido esclarecer y ofrecer alguna contribución a la investigación en su contenido, pero también en cuanto a metodología. Por una parte, en la revisión de la bibliografía, no se ha encontrado ningún análisis empírico acerca de la política educativa y el liderazgo escolar en general, hasta el 2015, momento en el que la investigación empieza a aparecer. Se han hallado estudios cualitativos de reformas del liderazgo escolar en países concretos, como Estados Unidos o Inglaterra, y también comparados, en cuanto a los programas formativos ofrecidos en distintos países. Por otra parte, se han encontrado una multitud de estudios empíricos acerca de la contribución de los directores a la mejora educativa, incluyendo algunos análisis estadísticos. Pero no se ha localizado un análisis comparado de las reformas adoptadas con una visión de política pública. Esta visión y esta metodología, si bien pueden tener sus lagunas, bien por cuestiones metodológicas o bien por la necesidad de acotar el tema a unas fechas, países u otros criterios de selección, pueden aportar un grano de arena en tanto a sus conclusiones, pero así también en cuanto a ofrecer una posible metodología (mejorable) al futuro estudio de algunas políticas educativas o de procesos de reformas en el ámbito del liderazgo escolar, en un país o comparativamente en países que no sean de la OCDE.

Por un lado, el uso de métodos mixtos (*mixed methods*), como la metodología, ha sido útil para esta tesis, ya que me ha permitido explorar el tema desde perspectivas complementarias y poder así enriquecer tanto el análisis como las conclusiones. Un análisis solamente estadístico no sería suficiente, al tener necesariamente que limitarlo al uso de variables con posibilidad de medición y sobre las cuales se encuentran datos comparados. Los procesos de políticas públicas tienen una dimensión humana y cualitativa muy grande. Según los teóricos, resumidos en Sabatier (2014), los procesos de formación de políticas públicas se realizan tras coaliciones entre distintos grupos, por el empuje de los *policy entrepreneurs*, por resistencias o por agendas ocultas, y estos datos no se pueden encontrar en las estadísticas, en el ámbito de las comparaciones, y en suficiente número para realizar análisis estadísticos.

Por otro lado, el estudio estadístico requiere un número grande de casos, así como una base de datos de las reformas educativas amplia y que no existía hasta la fecha. Si bien la base de datos puede tener algunos defectos de sesgo de selección, ha permitido realizar un estudio de esta magnitud, pero se ha tenido que manipular la información para lograr un número de casos suficiente. La base de datos de las reformas educativas contenía información de reformas adoptadas en 33 países de la OCDE entre el 2008 y el 2014, un número insuficiente de casos para llevar a cabo un análisis estadístico. Se ha solucionado dividiendo las reformas en tres etapas (2008-2009; 2010-2011; 2012-

2013<sup>68</sup>), lo que ha multiplicado la base por tres, dando lugar a una muestra estadística de 99 casos, algo más amplio y que permite el análisis. Previos conocimientos de las estadísticas internacionales en este ámbito, me han permitido trabajar los datos para poder medir tres ciclos de reformas con evolución de datos. Durante la tesis, el proceso de aprendizaje en esta materia ha sido muy extenso, al ampliar conocimientos en técnicas estadísticas así como la posibilidad y limitación de datos.

En general, el modelo permite aportar conclusiones a la pregunta inicial. Pero la fortaleza del modelo metodológico adoptado viene de la combinación de métodos, el *mixed methods analysis*. Por una parte, solamente con un análisis estadístico, no se podrían haber llegado a conclusiones claras, dado que el modelo explica el 28% y, por otra parte, se encuentran muchas variables que no se pudieron incluir por tener una dimensión extremadamente cualitativa y que hubiera hecho necesario realizar una búsqueda de datos imposible por su dimensión temporal e internacional. Cabe preguntarse si el haber hecho solamente el estudio de casos, hubiera dado los mismos resultados o las mismas conclusiones. El tener que limitar el número de casos por la amplitud del análisis conduce a algún grado de subjetividad. Los tres países elegidos pueden ser *outliers*, *late adopters* y poco representativos. Que los tres casos tengan patrones comunes que confirman el modelo, puede ser debido a otras circunstancias no necesariamente incluidas en el estudio, por desconocimiento o falta de información. Para verificarlo, hubiera sido necesario comprobar si las conclusiones se aplican a otros países, ampliando entonces el número de casos. Por ello, el análisis estadístico también permite verificar los casos y así complementarlos.

Esta metodología ha requerido un trabajo importante de recopilación de datos, de uso de diversas metodologías, y quizás puede haber resultado en una necesaria superficialidad, pero también da más certeza a las conclusiones aportadas. También deja la puerta abierta a utilizar la misma metodología para analizar la adopción de otras políticas educativas similares, como podría ser la de docentes. Otra opción puede ser realizar un estudio de otros casos para enriquecer las conclusiones y analizar si son también determinantes los factores sugeridos en otros contextos y países.

#### **6.4.2. Investigación de la política educativa a través de un marco de procesos de la política pública**

La tesis desarrolla un marco teórico para la investigación, a partir del análisis de los distintos marcos metodológicos y teóricos existentes de procesos de política pública. El marco teórico más próximo, y que me parece más apropiado y realista, es el elaborado por Sabatier (Sabatier & Weible, 2014), basado en las denominadas coaliciones promotoras (AFC), que ofrece una teoría de variables y procesos claros que explican la adopción e implementación de determinadas políticas públicas. Pero el interés de esta

---

<sup>68</sup> En la base de datos global de las reformas educativas del 2008 al 2014 no había reformas del liderazgo escolar para el 2014, lo que ha permitido reducir la base al 2013 para crear categorías bianuales.

tesis no consistía en analizar el proceso completo de puesta en marcha de una política, si no aclarar por qué se había puesto en marcha, por lo que requería un análisis del proceso hasta el momento de la adopción, pero no más allá. Asimismo, para responder a la pregunta original de si es una prioridad, la tesis analiza los países que han realizado reformas y las razones que subyacen detrás de ello.

Se podrían haber utilizado marcos o teorías de educación generales o referidas a la implementación, pero para mí el interés era el proceso de la política pública que lleva a la toma de decisiones en materia educativa. Tras años de trabajo como analista de política de educación en el ámbito internacional, necesitaba entender qué existía detrás de los aspectos técnicos de una política concreta. Precisaba comprender por qué se daba una política y no otra, y en función de qué se determinaban estas decisiones y quién participaba en ellas.

En mi experiencia como analista de política de la educación, mis observaciones confirmaban lo que muchos investigadores han apuntado: que la reforma educativa necesita una cierta estabilidad para surtir efecto, lo que va más allá de los ciclos políticos; pero los cambios políticos afectaban esta necesaria estabilidad. Muchos países o sistemas educativos descentralizados desarrollaban políticas a largo plazo, sobre todo en momentos de estabilidad política, e incluso estas políticas eran factores que lograban estabilidad en los partidos en el poder. Este fue el caso de Ontario, en Canadá, donde se desarrolló una política educativa de mejora muy clara y con resultados intermedios positivos que fueron determinantes para la reelección al *Premier* McGuinty (Partido Liberal de Ontario), durante tres periodos electorales (2003-2007-2011), o el caso de los países nórdicos, donde la educación era un tema de amplio consenso social y político centrado en la mejora. Pero la realidad parecía demostrar muchos cambios, dificultades en el desarrollo de reformas educativas, falta de uso de evidencia en el desarrollo de políticas educativas en muchos países, o carencia de acciones concretas o actuaciones limitadas e intermitentes, con cambios poco racionales, siempre en función de los cambios políticos. Esto me animó a buscar un ángulo analítico que combinara lo técnico con lo político, que me pudiera dar respuestas. El marco del proceso de políticas públicas parecía el adecuado para mi búsqueda y también era el sugerido por Heck (2004).

Al analizar los textos de los académicos de la política de educación y mejora, así como de la multitud de investigaciones dedicadas al liderazgo y la dirección escolar, encontré una falta de marcos analíticos basados en la ciencia política o la política pública. Muchas investigaciones ofrecían recomendaciones, así como evidencias importantes acerca de los factores de mejora, pero el vínculo con la política no se concretaba. Ello puede ser uno de los factores por los que, al final, muchas de las mejoras que se proponen por parte de los analistas de la educación, no llegan a su término: por la ausencia de vinculación con la realidad política. Por un lado, ha surgido un marco importante de investigación que es la *political economy of reform*, que analiza los factores y obstáculos a las reformas, la cual se ha empezado a extender y, por otro lado, entre los

investigadores del liderazgo escolar, se encuentra un incipiente número de investigaciones y un reciente reconocimiento de esta necesidad, así como propuestas de nuevos marcos de análisis (Diem & Young, 2015). Incluso Bell y Stevenson (2015) propusieron un nuevo marco teórico para analizar el liderazgo escolar partiendo de la sociología de la educación que podía ser útil.

Todo ello me llevó a explorar y desarrollar un marco metodológico simple y propio, que pudiera dar respuesta a las inquietudes de esta tesis acerca de la adopción de reformas educativas y el liderazgo escolar. La mayoría de las teorías y marcos metodológicos de los procesos de política incluyen los actores, procesos y el contexto, y dan una relevancia importante al momento en que ocurren dichos cambios. El análisis del liderazgo escolar también mostraba que era parte de marcos más amplios de mejora educativa y, por ello, era importante resaltar la categoría de «reformas complementarias». Con estos factores elaboré un modelo simple que permite categorizar las distintas dimensiones de las reformas educativas y me ayudó a analizar cualitativa y cuantitativamente la reforma del liderazgo escolar.



Este marco metodológico me ha permitido analizar cualitativa y cuantitativamente las reformas del liderazgo escolar en los países de la OCDE, si bien he necesitado ambos análisis. No ha sido posible incluir la categoría de actores en el modelo cuantitativo, por la dificultad intrínseca de medir actuaciones tan cualitativas<sup>69</sup>, pero se ha complementado con el estudio de casos.

## 6.5. Implicaciones del análisis

Mediante la adopción de un marco teórico de política pública para analizar las reformas del liderazgo escolar, esta tesis ha proporcionado una nueva perspectiva acerca de las

---

<sup>69</sup> Se podría haber logrado información comparada de la creación de sindicatos de docentes o instituciones representativas de directores de escuela, o también de instituciones de investigación relacionadas en los distintos países, pero hubiera sido un esfuerzo considerable e imposible en el marco de la investigación de una tesis individual. Este podría ser un análisis más allá de esta tesis.

razones por las que el liderazgo escolar no ha sido una prioridad de la política educativa, aunque las investigaciones hayan demostrado su valor en la mejora.

Los resultados de la investigación tienen implicaciones que se pueden agrupar en dos categorías: implicaciones prácticas para los responsables de la política de educación (*policy makers*), y actores que trabajan en el diseño, así como para los investigadores de la política de la educación y el liderazgo escolar.

#### 6.5.1. Implicaciones para los *policy makers*

Mediante el estudio de la reforma política como parte de su contexto más amplio, la tesis ha desarrollado una comprensión más detallada de las propias políticas del liderazgo escolar y de cómo estas se pueden diseñar e implementar de forma que contribuyan a la mejora de los resultados escolares, como sugieren una serie de expertos (Hargreaves & Shirley, 2012; Leithwood, Seashore Louis, Anderson, & Wahlstrom, 2004; Branch, Hanushek, & Rivkin, 2013).

Por una parte, con los resultados de esta tesis, los responsables de la política educativa pueden tener más elementos para profundizar en el desarrollo de la profesionalización de los directores de escuela. También, la tesis aporta evidencias acerca de los límites de las reformas actuales y de su limitado impacto, por el hecho de tener, por sí mismos, poca prioridad en la agenda de las reformas y considerar a los directores de escuela como actores indirectos de las reformas. Ello apunta a la necesidad de invertir de forma más integral y directa en el liderazgo escolar, no como parte de las políticas de la nueva gestión pública, ni de autonomía, ni de rendición de cuentas, sino por su capacidad de dirigir a las escuelas hacia su mejora. Para capitalizar la inversión, también es necesario que la política del liderazgo escolar sea una parte importante de las reformas y que las inversiones sean de larga duración.

Por otra parte, al embarcarse en nuevas reformas, se hace necesario tomar en cuenta el contexto y la cultura general del liderazgo. En países donde hay modelos más democráticos o administrativos del liderazgo y en los que se pueden encontrar resistencias al cambio, puede ayudar el pensar cómo equilibrar el liderazgo pedagógico entre profesores y directores de escuela. Los *policy makers* pueden reflexionar acerca de los diferentes tipos de liderazgo (distribuido, pedagógico, instructivo, compartido, etc.) para ver cuáles podrían ser más factibles y mejor integrados en la cultura. De esta forma, se puede garantizar la aceptación de las reformas.

Por último, es importante contar con la participación de las asociaciones o representantes de directores escolares, que apoyan los cambios y la inversión en su función. Los sindicatos de docentes pueden tener pocos incentivos para promocionar el cambio en el liderazgo escolar hacia una función que suponga un mayor grado de control sobre los docentes que cambie su *statu quo*.



### 6.5.2. Implicaciones para la investigación

Los resultados de la tesis tienen implicaciones para la investigación del liderazgo escolar y de la reforma educativa. Al estudiar por qué no es una prioridad de política educativa y los factores que influyen en las reformas, he explorado un tema sobre cuya necesidad de investigación se ha escrito recientemente (Diem & Young, 2015; Bell & Stevenson, 2015). Este estudio añade una aportación para una mejor comprensión acerca de posibles factores de éxito y fracaso en la reforma del liderazgo escolar.

La contribución aporta un conocimiento adquirido mediante la adopción de una perspectiva de política pública a la investigación de una política educativa. También aporta una nueva contribución a la investigación en cuanto a la tensión entre la función de la dirección como actor de otra reforma o como actor clave de mejora. Pero la investigación también deja nuevas preguntas abiertas para el futuro, que se exponen a continuación.

### 6.5.3. Temas relevantes para la investigación en el futuro

Esta tesis ha abierto una pequeña ventana para analizar las reformas del liderazgo escolar en los países de la OCDE, pero también abre la puerta a posibles temas de futura investigación. Una de las conclusiones de esta tesis, acerca de las tensiones entre la función de los directores como eje de otras reformas o como actores clave de mejora, da pie a analizar el tema en detalle para ver qué distintas dimensiones y funciones se les podría dar o cómo promocionar un cambio.

Otro tema relevante es el estudio comparado de la función de los directores de escuela, en cuanto a la contextualización del liderazgo escolar. Existe una rica investigación en relación con los distintos modelos del liderazgo, pero no asignados a países, culturas o a la gobernanza. El análisis de esta tesis puede reflejar que los distintos países han avanzado a ritmos distintos en la reforma del liderazgo, por su dependencia del contexto, el cual incluye aspectos culturales, de calidad de los docentes y directores, de gobernanza y de rendición de cuentas, entre otros factores. Se podría investigar acerca de la existencia de los distintos tipos de liderazgo en función de las diversas culturas. Se han desarrollado estudios sobre modelos del liderazgo generales a través de distintos países (Jogulu, 2010), pero no se ha encontrado un análisis de modelos culturales del liderazgo escolar.

Investigar acerca de modelos del liderazgo en distintos países sería relevante. En algunos países con un alto rendimiento, como Japón o Finlandia, la práctica del liderazgo pedagógico es poca (según el índice del liderazgo desarrollado con los datos PISA). En estos sistemas, cuya calidad docente es alta, se han desarrollado procesos de selección estrictos, procedimientos formativos de calidad con prácticas en las escuelas y la profesión está bien valorada en relación con el resto de empleos. En estos casos, ¿puede ser que no se hayan realizado reformas al no existir la necesidad de establecer un estilo del liderazgo que cambie la profesionalidad de los docentes? El estudio sobre



el vínculo que existe entre el liderazgo pedagógico de los docentes y el liderazgo en sistemas de alto rendimiento, podría contribuir a esclarecer por qué en algunos países no ha sido una prioridad de reforma mientras que en otros sí.

Otro de los temas que se podría continuar investigando es el de la perspectiva de los docentes acerca del desarrollo de las políticas del liderazgo escolar y también el interés real de los sindicatos de docentes. ¿Es verdad que puede haber rechazo por parte de estos grupos en desarrollar una profesión separada de la docencia, que podría restar capacidad y poder a los docentes? Se podría hacer un estudio de casos sobre la participación de los sindicatos de docentes en estas reformas, para entender cómo pueden haber apoyado, o no, este tipo de reformas, las cuales pueden ser percibidas como una amenaza para su profesión en su versión más autónoma.

Pero uno de los temas importantes es continuar con la investigación acerca del valor del liderazgo escolar frente a otras variables de mejora, similar a la investigación realizada por Branch *et al.* para Texas (Branch, Hanushek, & Rivkin, 2012). Con más investigación acerca de su impacto directo sobre los resultados escolares, se lograría despolitizar el tema y la tensión que existe entre el concepto de agente de reformas o actor de mejora desaparecería. Así, el liderazgo escolar podría tomar una nueva dimensión y convertirse en una prioridad de política educativa, lo que podría revertir en una mejor educación en nuestros países.

## 6.6. Reflexiones finales

La tesis ha permitido aportar varias conclusiones relevantes a la pregunta original: ¿es el liderazgo escolar una prioridad de la política educativa, dado que la evidencia muestra su importancia en la mejora educativa? Para responder, se han analizado países que han adoptado este tipo de reformas, explorando las razones que los ha llevado a ello. Se han encontrado coincidencias y patrones claros de reformas del liderazgo escolar. La respuesta a la pregunta no es simple. ¿Es una prioridad de la política educativa? Según el análisis, no parece ser una prioridad: las reformas del liderazgo escolar son parte de historias más amplias de reformas y no son el vector que motiva las mismas, sino más bien un instrumento para llevar a cabo la agenda educativa del Gobierno. Esta falta de priorización o enfoque directo en la función de los directores, se traduce en reformas limitadas que no tienen la capacidad de transformar sistemas educativos.

En términos generales, las reformas del liderazgo escolar vienen en gran medida determinadas por la evolución de los sistemas educativos en general, especialmente por los cambios orientados a la descentralización y al aumento de la autonomía escolar, así como a la introducción de mecanismos diversos de rendición de cuentas de los resultados de las escuelas y sus alumnos.

Por otra parte, las reformas no se llevan a cabo independientemente como medida de mejora y profesionalización de la función de los directores. Este tipo de reformas,

destinadas a la mejora de la formación inicial o continua, o a profesionalizar la dirección mediante incentivos o a la definición de la función con criterios profesionales, no se vislumbran por sí solas como una prioridad de la política educativa, sino como parte de un paquete más amplio de reformas, vinculado a su contexto.

Las reformas también muestran esta ambigüedad en el desarrollo de la función directiva, que puede ser reflejo de varias tensiones: entre la noción de la dirección centrada en la administración o el liderazgo escolar; entre la inversión en los directores de escuela como ejecutores de otras reformas o como actores importantes en los procesos de mejora o, como ha plasmado Moller, la tensión del liderazgo escolar en la etapa de rendición de cuentas, entre ser gestores de educación o ser «profesionales de la rendición de cuentas» (Moller, 2009). Una última tensión es la de fomentar la dirección frente a la autonomía de los docentes; estos y sus representantes pueden tener poco interés en fomentar el desarrollo de directores que tengan capacidad de selección, contratación y dirección de docentes, dado que cambia la relación y reduce la autonomía de estos.

Espero que los resultados de esta tesis puedan contribuir a fortalecer las escuelas, por la vía indirecta de fomentar una dirección profesionalizada que se centre en su tarea principal, que no es otra sino la de fortalecer los procesos para una enseñanza de calidad en los centros educativos. A través de una visión detallada que ha demostrado las tensiones que se encuentran sin resolver en las reformas del liderazgo escolar, deseo poder aportar las bases para una política del liderazgo escolar que resuelva estas diferencias. Lo ideal sería que las reformas o estrategias se centrasen en establecer las condiciones adecuadas para que los directores de escuela puedan trabajar con los equipos docentes para alcanzar el logro educativo de los alumnos en sus centros escolares.

Por último, quiero resaltar que esta tesis ha dado sus frutos en muchos sentidos. Además de intentar aportar un pequeño grano de arena a la investigación de la política educativa y de plantear una serie de preguntas para futuras investigaciones, me ha enriquecido personalmente y profesionalmente. Me ha permitido explorar y aprender, no solo para ampliar mi conocimiento sobre la reforma educativa y la función del liderazgo escolar, sino también en relación con los procedimientos de investigación científica. El proceso ha sido extremadamente enriquecedor en todos los sentidos.



## Chapter 6. School leadership reforms: results and conclusions

This chapter presents the analyses and results from the qualitative and quantitative research undertaken in chapters 4 and 5, building on the work undertaken in previous chapters. The analysis allows extracting a series of conclusions regarding the nature of school leadership reforms and responding to the question on whether school leadership reforms has been an education policy priority and factors which may have influenced.

After an introduction, section 6.2 presents the results of the research, which shows that they have not been a priority and have been adopted as a complement to other education reform strategies. The following section presents broad conclusions that pinpoint that reforms reveal a tension between the expectations of professionalising school leaders and their planned role as actors of other reforms. Until this tension is not solved, school leadership reforms cannot have a clear impact. After the conclusions, the chapter analyses some of the implications of the thesis, in terms of methodology, for policy makers and for future research. The chapter concludes with some final personal reflections by the author about the thesis and its significance.

### 6.1. Introduction: Why and how was this study undertaken?

The central theme of this thesis is the study and analysis of educational reforms through the lenses of school leadership policy. Applying a public policy theoretical framework, the thesis examines the factors that have contributed to the adoption of school leadership reforms at the national level across OECD countries. The objective is to answer the question of whether school leadership is an education policy priority, as the evidence shows that it plays an important role in school and education improvement. In addition to responding to this question, one of the purposes of the thesis is to better understand the processes of development of educational policies in general and another is to analyse the theme of school leadership and its reform. To do this, it poses as a hypothesis or analytical framework that school leadership reforms are determined by their political and educational context, other complementary policies and the actions of different actors.

To respond to the question and verify the hypothesis, the thesis has been ambitious: it has analysed the school leadership research from different perspectives to see if it has already given answers to the questions (Chapter 2), it follows with a comparative analysis of school leadership reforms in OECD countries (Chapter 4 and 5) from a public policy perspective (defined in Chapter 3). This framework has allowed the analysis of reforms in their context, and the factors that have influenced their adoption across OECD countries.

One of the challenges was to find the appropriate analytical framework to compare the reality behind the school leadership reforms. While research in this field has increased internationally in the last 15 years, the comparative study of educational reform has not been field of study until recently. Heck (2004) in his book on how to study educational

policy, suggests the use of a public policy or policy process theoretical framework (Sabatier & Weible, 2014), that allows a broader view of the reforms and the why and how behind their adoption. After analysing various theories, Schalger (2007) suggests the possibility of developing a single explanatory framework combining common points from different theories. Cerna (2013), who also did a brief review of the various public policy process theories, points that it may not be possible to have valid global theories for all the areas of public policy, and proposes to combine different elements of the different theories depending on the area of public policy and the context (Cerna, 2013, pp. 16-17). This is one the starting points for the theoretical model that is developed in this thesis.

From the field of comparative political science, Busemeyer and Trampusch suggest that educational policy “has long been a neglected subject in political science” and propose the need to develop it (Busemeyer & Trampusch, 2011, p. 413). Another recent study field is the study of the globalization of educational policy. It is only from 2015 when some specific research has proposed frameworks of analysis of school leadership reforms from a critical perspective (Diem & Young, 2015) or from a perspective of education policy to discuss the development and implementation of the concept of the school leadership (Bell & Stevenson, 2015).

Starting from a review of the research on school leadership reform, the thesis develops a theoretical framework based on theories of public policy and education policy (Figura 21), and uses mixed methods analysis that combines a) a quantitative study of the factors influencing the adoption school leadership reforms (Chapter 4) with b) a comparative case study of three countries that have adopted this type of reforms (Chapter 5) to deepen the understanding of reforms in their context. Using different methodologies, both studies have been conducted by undertaking a systematic analysis of reforms and the reasons behind them. The following section analyses the results of the two studies together, following the mixed methods described in chapters 1 and 3. These are the findings and conclusions of the research conducted in this thesis.

## **6.2. School leadership reforms: results of the analysis**

In the past 15 - 20 years, the role of principals in many OECD countries has shifted from being an administrative and managerial role to one centred on school results through the exercise of pedagogical leadership. Research has shown that the role has changed to adapt to its context, and it is key to educational improvement.

But, have education policies been adapted to facilitate the professionalization of the function of school principals? The analysis undertaken in this thesis of the reforms adopted in OECD countries between 2008 and 2014 shows several conclusions that provide a glimpse of the complexity of the issue. The results of the research are summarised here. They follow the analytical framework of the thesis to analyse whether school leadership reforms have been influenced by the political and educational context, by other complementary policies and by the role of specific actors in the policy process.

### 6.2.1. Content of school leadership reforms

From the ten countries that have introduced reforms in the area of school leadership between 2008 and 2014 (Annex 2), eight of them have focused on offering or developing programs of initial training for principals, with some countries also defining standards of what are the roles, and others changing the selection criteria. Few countries have introduced broad measures or strategies covering the profession in a more comprehensive manner, such as initial and continuous training, revising wages and or defining career stages, as suggested by international reports, or which focus on fostering practices that achieve educational improvement, as suggested by Robinson et al. (Robinson, Rowe, & Lloyd, 2009). In fact, the school leadership reforms introduced in recent years have been limited in their coverage and appear limited in their capacity to generate educational change on a large scale.

The analysis of the development of reforms in the case studies suggest that once implemented they appear to become programmes of lesser range, in relation to the broader reforms underpinning them. They become independent programs, which often do not relate directly to the wider reform agenda. This has been the case in Spain, Mexico and Norway, whose programs have been kept separate from the rest, from the moment that have been adopted. On one hand, it can be positive as it can stay out of the political debate and follow its course. However, it does not appear as a priority and may not receive sufficient funding or support to achieve scale enough to be effective.

In Spain, the first national training program had 141 candidates, in a country with more than 28.000 schools, with 664.000 teachers and more than 8 million students. Although it may be the first programme and more like a pilot, to have sufficient scale for impact on the educational system as a whole it would need to be scaled up. In Mexico, there were more than 23,000 candidates that applied for the selection process to be accredited as principals, and 60% passed (14.000). In a country with more than 222.000 schools, more than 1 million teachers and 25,5 million students, 14.000 principals with credentials appears to be in a medium scale of coverage in relation to the challenge, but is already an advance. In Norway, the national training programme has covered around 500 principals annually. There are approximately 3.000 schools, 614.374 students and around 60.000 teachers in primary and secondary education. The programme could attain some scale in a 6 year period but it does not cover acting principals, and the training programme is independent from the rest of the reforms or educational programmes.

Overall, there appear to be unclear strategies to strengthen the profession beyond the initial training and selection processes. The training processes are not designed to support acting principals, and the working conditions are not modified to address school leadership as a valuable and important profession in education systems. In general, the effectiveness of the reforms may be less than is intended, as they appear partial and not well integrated into broader school improvement programmes. Also

initial training strategies do not necessarily attend problems of lack of suitable candidates, or attract good candidates to the profession, if the conditions for the exercise of the profession are not also changed.

In summary, ***school leadership reforms have been too limited in their coverage to achieve their objectives***. They do not seem to be a priority, but partial reforms centred mostly on the initial training for principals or changes in the selection criteria. They do not focus on the acting principals to strengthen their training and practice. Also, been countries with higher levels of educational leadership that have adopted reforms in this area.

### 6.2.2. Reforms and politics are associated

School leadership reforms are often introduced after a change of government or following political times of stability or majorities. The statistical model presented in Chapter 4 (also in Annex 5 column 1) confirms the strong association between policy changes and school leadership reforms (with a positive coefficient of 0.234 and very significant).

To verify if the association is only with school leadership reform, or is linked to other educational reforms, a complementary statistical test has been undertaken. It has analysed the probability of associations between a change in government and the adoption of other educational reforms, applying the statistical model developed in Chapter 4 to the reforms undertaken between 2008 and 2014. Annex 4 presents the results of the analysis: in the first row of the table, the data show a positive and significant association between elections and 1) school leadership reform, 2) student evaluation policies and 3) the establishment of education priorities. There are no other associations according to this model.

These results can be revealing of the link between the political changes and the introduction of new educational strategies: when there is a change of government, accountability mechanisms (measured through the evaluation of the students) are introduced along with an investment in school leadership to be able to handle this new school responsibility. It may be that from the ten countries that have introduced school leadership reforms, a number of them have been governments with neoliberal ideology, promoting decentralization and accountability, or it may be that this is the general trend, as many scholars have explained concerning the development of the new public management agenda throughout the 90s and 2000. It may also be the so-called “policy borrowing” by countries as a strategy for improvement.

The analysis of the case studies has allowed delving further into the subject. In the three countries surveyed, governments introduced reforms relating to increased autonomy, accountability, and a change in the selection or initial training of school principals. Students assessments have also been introduced in Spain, as well as the publication of results, although this last measure, which evidence has not proven to be effective in



educational improvement, has been withdrawn from the education agenda recently due to strong opposition. In Mexico, accountability has been introduced by changing the nature of the National Institute of evaluation (INEE) to become an independent institution, and in Norway with the introduction of end of year student assessments. The issue of school autonomy is more difficult to analyse, but in all cases, school autonomy was cited as an objective of the reforms, although their subsequent translation into reality is not as clear.

This leads to the question of whether there is an ideological link between school leadership reform and any particular political tendency, i.e., if school leadership reforms are related to the neoliberal or to more social democratic ideology. The conclusion is not simple. It has not been possible to include this type of variables in the statistical study and the analysis of the case studies shows that such reforms have not had a clear political trend, as the governments of the three countries were of different ideologies and in the three countries, the issue of school leadership had been covered by previous administrations of different ideologies. It shows that many countries have taken action in this area, with more or less intensity or priority in the past 20 years. It has already been reviewed in the majority of education systems, but depends on the political support received that it has advanced more or less.

There appear to be links between the political realities of each country, but not necessarily aligned to the neoliberal agenda. The analysis could show a broader aspect of educational reform following the theory of "policy diffusion" or "borrowing policy", (Steiner-Kamsi, 2006). The fact that the majority of countries that have adopted school leadership reforms have also adopted accountability reforms can be revealing of the diffusion of these policies since the early 1990s with the introduction of new public management and its evolution throughout the 2000.

This leads to the conclusion that, according to the analysis, ***school leadership reforms are associated with national politics***. These reforms are carried out after changes of government, and in moments of political stability. However, concrete school leadership reforms are not necessarily associated to certain ideologies or governments that follow more liberal precepts, but are conceived from governments of different ideology and are introduced depending on the political window.

### 6.2.3. Reforms are result of their educational context

As reflected in the analysis presented in Chapter 2, the evolution of education in the past 20 years has modified the expectations of schools and their principals. Globalization, technology, socio-demographic changes and changes in the world of work have influenced what is expected of schools, introducing changes in the educational process, in governance, and on how teaching and learning is undertaken.

21<sup>st</sup> century schools in many OECD countries now focus on school outcomes, while before it was on resources. Students now are more diverse, and are fully integrated into



the knowledge society and economy. Now goals of education systems are shifting towards ensuring that people are able to learn throughout their lives and that they have both knowledge and skills. All this is reflected in the need to update the type of pedagogical processes and the aims of schools. In these processes, where teachers have a vital role, school principals also play an important role, giving shape to the schools to meet these new challenges.

The analysis of school leadership reform undertaken for this thesis shows that the context of reforms is key, confirming the theories of those who analyse the role of school leadership (Ball S. , 2015; Bussemeyer & Trampusch, 2011; Diem & Young, 2015; van Zanten, 2002) as well as school improvement experts (Hargreaves & Fullan, 2012). Gunter (2013) shows how school leadership is a concept that represents current ideology. Both the quantitative and the qualitative study show how the context influences reforms in many different ways. It is determined by whether ministries are able to engage in reforms, in more centralised governance frameworks, in relation to the educational results of the country, as well as to the history of reform

The statistical analysis undertaken in chapter 4 has shown that the probability of adopting school leadership reforms is related to the governance arrangements in countries. In centralized education systems, where the Ministry makes decisions, they are more likely to adopt reforms in this area. Is it also the case for other systems or other reforms? The statistical analysis presented in annex 1, shows that there is a greater likelihood of school leadership reform in most centralized countries, but not in other reforms. For example, teacher policies are not associated with governance in the model.

On the other hand, an important topic is the quality of the educational staff, both in regards to teachers and to school principals. In educational contexts where teachers are highly skilled or selected competitively in relation to other professions, school leadership reforms may appear less of a priority. This is analysed in two ways: on the one hand, using an indicator of quality of school leadership. The quality of school leadership (measured by the school leadership index) was included in the statistical model developed in chapter 4. The higher school leadership quality results in a higher probability of adopting a school leadership reform when accountability is not included, but when accountability is introduced the impact of school leadership quality disappears. This points to the degree of interaction between both indicators. But it may also be that countries with higher levels of school leadership quality have already undertaken reforms before the period 2008-2014.

The quality of teachers can also influence the exercise of leadership. In educational systems where teacher quality is high, the role of school principals may be considered different than in systems with lower teacher quality. There was no suitable data to include in the statistical analysis to measure this impact. However, data shows that in countries where the teaching profession is highly valued by society and has selective

university initial training that lasts 5-6 years) such as Finland, Japan and Korea, the index of educational leadership is low. It could be concluded that these countries do not carry out reforms as they may believe that teachers already practice models of distributed leadership, there may not be awareness of this need, or teacher unions may not want to promote this change to the autonomy of teachers.

All this leads to conclude that **school leadership reforms are determined by their educational context**. The changes that the educational systems have experienced, from inputs to results, changes in student diversity, in teaching practices, and the use of technology, influence its function. The adoption of leadership reforms also depends on the governance approaches. In addition, the quality of school leadership and teachers may also influence the probability of adopting reforms. Countries with higher quality teachers and pedagogical leadership may be less prone to target this key policy area.

#### 6.2.4. School leadership reforms are part of other education strategies

Evidence shows that school leadership has an indirect impact on school improvement, and accordingly, school leadership reforms are also indirectly related to improvement and educational reform in general. The analysis shows that educational policies do not consider school principals as direct actors of improvement, and therefore do not reform school leadership as a basic axis of improvement strategies. They are perceived as indirect agents of improvement through other reforms, since they must implement the reform agenda.

Broader strategies tend to be those that introduce new public management (NPM) reforms, including decentralization, autonomy and accountability. Hargreaves and Shirley (2012) describe these strategies as the third way, referring to strategies for improvement focused on strengthening competition between different schools. In this scenario, which encourages decentralization and the publication of school results, the ability to change is directly related to school leadership actions. They criticize this approach and propose a fourth way advocating a model of greater professionalization of leadership.

These NPM or third way strategies way have not produced the expected results. Within the triangle decentralisation-autonomy-accountability, accountability has been implemented in some countries through the publication of school results. It has been criticized for reducing education to what is examined and published (teaching to the test) and can result in a loss of education quality and teaching. On the other hand, these strategies depend on the context in which are applied, especially in the capacity of those who work in schools to be autonomous. The example of Sweden, which applied this strategy since the early 1990s has resulted in a drop of their educational outcomes in the last 10 years (OECD, 2015). Hanushek, Link and Woessman (2013) demonstrated empirically that the implementation of autonomy in systems without capacity to exercise it, results worsened.

The results of the statistical analysis and case studies corroborate the thesis that the reforms of school leadership are linked to autonomy, accountability strategies and curricular reforms. On the one hand, the statistical analysis points that there is a higher likelihood of school leadership reforms with the introduction of autonomy in some areas. Setting standards or content at regional or national level has been part of the agenda of accountability with greater autonomy in management. The data confirm the trend described by researchers of greater autonomy in some areas coupled with higher accountability through setting the curriculum or more clear content.

The analysis confirms the relationship. The statistical model points that an increase in accountability is associated with an increase of 0.39 points in the probability of having school leadership reforms. The directors are part of reforms related to accountability. In all three case study countries, school leadership reforms have been part of broader educational strategies. In Spain and Norway, they have been part of curricular reforms, along with accountability and some autonomy. In Mexico, with its unique context, school leadership reform has been part of an accountability reform towards the teachers' union, which has established a model of evaluation towards professionals working in education.

In summary, it can be concluded that **school leadership reforms do not come alone, but are part of broader reform agendas or strategies**. In this regard, school leadership does not seem to be seen as a priority by itself, but as an instrument or actor of broader strategies, such as the introduction of new curricula or content, of changes in the assessment of students, greater autonomy or accountability.

#### 6.2.5. Actors involved in reforms

Educational reforms depend not only on the political moment but also on specific actors that promote their development and adoption. The statistical model has not included the analysis of processes of development of reforms, as it is not possible to include such qualitative variables. The study has been complemented with a comparative analysis that shows how three countries have adopted school leadership reforms. In all three cases, ministries of education have initiated the reforms, even though some policy entrepreneurs who have encouraged their development in Norway have been found. In Mexico, reforms have been the result of political processes of consensus building among different political parties, but also been defined by agreements between the Union and the political party ruling in the previous legislature. In Spain, has been the Ministry which has fostered change, with justification from OECD reports.

Also school leadership is a relatively recent issue and researchers and various institutions have fostered research and knowledge on the subject in the three countries surveyed, the role of the OECD in this development has been highlighted in the survey undertaken for this thesis. School principal representative institutions have not had strong representation or have engaged actively in the reform processes according to the survey conducted and presented in Chapter 5. Also, while there appears to be support

to introduce such measures in general, and especially by current school principals, there may be resistance by teachers or principals to accept this new paradigm with a more professionalized school leadership with greater responsibility, especially in relation to teachers.

It may be that this agenda has not progressed before because of lack of information, lack of support or resistance to the reform, which can occur in some cases, of opposition against a "neoliberal" agenda of decentralization, autonomy and competition among schools, with an abandonment of public schools compared to the increase of private education in a growing educational market.

Resistance can also come due to reluctance to change, but also because it recognises the school principal as a professional non-teaching position, which establishes a hierarchy that did not necessarily exist before. School principals' roles shift towards having responsibility for teachers, in a cultural context where teaching has taken place behind closed doors and with high levels of autonomy. The professionalization of school leadership represents a change in this dynamic which can lead to rejection by part of the teachers and their representatives. In this thesis, the resistance as a factor that prevents the reform has not been tested due to lack of information, as it has reviewed the countries which have actually implemented reforms, but this may be an important topic that could be analysed in the future.

In summary, according to the analysis, **school leadership reforms have been supported by specific actors, but may also have been rejected by the teaching profession or unions**, which could influence in the lack of change. Ministries of education have been the main actors of the reforms, and have been influenced by research and international organizations such as the OECD. School leaders' organizations do not appear to have a significant presence to promote change, and the fact that teacher unions do not necessarily have interests in promoting these changes may have prevented school leadership reform in some countries.

### **6.3. School leadership: tension between their role as agents of reforms vs. drivers of school improvement**

From this analysis it can be concluded that there is an unsolved tension between the role of school leadership as agents of reform or as drivers of school improvement. While this tension is not resolved, reforms will be limited, as they will not invest openly in school leaders as professionals as a priority. This tension limits the potential impact that school leaders can have on improvement.

School leadership has changed radically, especially due to the pressures of accountability and its management (accountability) (Pont, Nusche, & Moorman, 2008). This imposes conflicting pressures for school in terms of their role as leaders of the educational improvement or as managers of accountability (Moller, 2009). There appears to be a convergence in educational policy in this area, which appears to be

promoting school leaders as public managers under central control under the concept of "managerial accountability".

Decentralization has placed a focus on the balance between political power and the professional power over education in general. In the processes of decentralization, there is a shift in balance: the tension between the political and professional power in education lies in the setting of learning standards, and on who has the autonomy to establish them and translate them into schools. This tension is evident in schools and in the function of the directors as well as function given them as accountability managers or directors of improvement. This tension appears in school leadership reforms. Moller and Schrazt (2008) suggest a model that illustrates how the management of school leadership reforms can be located between the political and professional power presented in Figura 23.

The analysis of school leadership reforms in OECD countries has shown that there is a tension between the function of school principals as actors of others policies or reforms, e.g., as executors of accountability policies or others, or as actors or drivers themselves of school improvement. This is one of the important conclusions of this thesis with implications for research and education policy makers. Until this tension is resolved, educational improvement may not advance. To resolve it, it is important to clarify the role that school leaders must have, and develop the school leadership profession in one of the functions assigned, and not to expect different results from the responsibilities assigned to them.

- If school leaders are defined as actors of other reforms, and therefore taking on a more political role, they should be given the tools so they can carry out this task. This involves clearly defined its function as primarily focused on other reforms, and give them appropriate training to carry out other reforms.
- If their role is defined as professional leaders of school improvement, it would be necessary for reforms to focus on developing the profession as the main focus of the reforms. It would require defining the role, having initial and continuous training, incentives and career incentives so that they have the ability and capacity to make decisions appropriate for improvement.

Hargreaves and Shirley (2012) suggest that while leadership has often been an afterthought of change, the leadership agenda is actually the change agenda. Indeed, both agendas are intertwined, but to get there, reforms must clarify the role they assign to school leaders, so that there is consistency with the objectives defined.

After the analysis undertaken in this thesis, I propose the need to promote school leadership reforms focused on their role as agents of improvement: to develop professionals who can manage schools focused on educational improvement, and have enough training and support to be able to do so. This requires a long term investment with little political interference. Being agents of ministries and ministerial priorities that change implies a delicate balance. If too much autonomy is granted, changing educational priorities may not be taken into account. This is how the autonomy and

accountability agenda, which in principle is designed for school improvement, may not be effective if there is no parallel investment in the leadership for improvement agenda, as Elmore proposes (Elmore R. , 2009).

## **6.4. Methodological issues**

### **6.4.1. The use of mixed methods to analyse the adoption of reforms**

This thesis started with an analysis of school leadership related research and its reform, to understand the state of the art, responses and gaps in research. The following steps of the thesis emerge from this analysis. It is an eclectic and multidisciplinary field with different schools of thought with regards to the role and reform of school leadership. After the analysis of the different existing theoretical frameworks of public policy processes, I develop a theoretical framework to analyse the processes and factors of school leadership reform which is the starting point for the mixed methods analysis which combines quantitative and qualitative research to draw general conclusions.

The quantitative study has used statistical techniques to analyse the framework proposed in terms of the different factors that can contribute to explain the probability of the adoption of a school leadership reform. The statistical model has been able to explain 28% of the variance between countries, which means that the political context, educational context and complementary reforms explained 28% of the probability that the countries have implemented these reforms. This percentage is not high, but it is not a negligible proportion, especially for country-level analysis.

The quantitative study provides some answers to the initial question on whether school leadership reforms are a policy priority, has broadened my knowledge and corroborated some existing theories in the field of education policy. These reforms result from a new education policy context of managerial accountability, although not so clearly a result of efforts to delegate autonomy to schools. But the model does not explain 72% of the variance. Statistical models in social science tend to not be able to explain 100% of variance, and 50% is already a very high value. This is why it is necessary to go beyond, and analyse reforms in depth, to understand them as they are embedded in their reality.

For the qualitative study, after analysing possible methodologies, I chose the comparative case study method as the most suitable for this analysis of reforms, processes and actors. According to Yin (2006), this is the more appropriate for questions about how and why has something happened. It allows using a range of different sources to turn around a topic and analyse it from its centre to its periphery, giving place to rich conclusions.

The selection of cases has been an important issue, as I learn during the preparation of the thesis. The selection criteria have to be clear, transparent, and have no biases, the quality of the results depends on this. I learn this with much hard work, and also use mixed methods to complement qualitative with the quantitative results. The analysis



allows me reach clear conclusions and raise new issues. Without the mixed methods approach, the results would have been less rich and less clear. This process allows not only providing a contribution on the content, but also in relation to methodology.

During the research, I did not find any empirical analysis on education policy and school leadership until 2015. There were some qualitative studies on reforms in some concrete countries or some comparative studies on concrete policy areas. On the other hand there were many empirical studies on the contribution of school principals to school improvement. But there were no comparative studies on adopted reforms from a public policy perspective. While this approach may have its drawbacks<sup>70</sup> it can also contribute a grain of sand in terms of conclusions but also in terms of possible methodologies to use for the study of some education policies or reforms at a regional or national level.

Overall, the use of mixed methods has been useful for this thesis, since it has allowed me to explore the subject from complementary perspectives and to thus enrich both the analysis and the conclusions. Only statistical analysis would have not been sufficient, as it would have been necessary to use measurable and comparable variables. Yet, public policy processes have a large human and qualitative dimension that would not have been evident with only statistical analysis. According to different theories, summarized in Sabatier (2014), public policy takes place after coalitions are formed between various groups, or by the support and actions of policy entrepreneurs, or by the promotion of hidden agendas, and these data cannot be found in statistics at a comparative level.

On the other hand, statistical analysis requires a large number of cases, as well as a broad educational reforms database and that did not exist to date. While the database can have some defects of selection bias, it has allowed to perform a study of this magnitude, but it has required a manipulation of the information to have enough cases. The education reforms database<sup>71</sup> contained information of reforms adopted in 33 countries of the OECD between 2008 and 2014, an insufficient number of cases to carry out statistical analysis. This was solved by dividing the countries and their reforms into three periods (2008-2009; 2010-2011; 2012-2013) which resulted in multiplying the data by three, and having 99 cases in total, which allows the analysis.

Overall, the model allows providing conclusions to the initial questions. But the strength of the adopted methodological model comes from the combination mixed methods analysis. With only statistical analysis it would not have been possible to reach clear conclusions, given that the model accounts for 28% and many qualitative variables could not be included. One may wonder if having only undertaken the comparative case study would have given the same results or conclusions. The three selected countries could be "outliers", "late adopters" and may not be representative of other countries.

---

<sup>70</sup> Such as having to limit the dates, the countries or other factors which may contribute to selection biases.

<sup>71</sup> Reforms database developed from the OECD Education Policy Outlook. The data can be found on <http://www.oecd.org/fr/edu/reformsfinder.htm>.



That all three cases have common patterns that confirm the model may be due to other circumstances not analysed in the study for lack of knowledge or information. To verify, it would have been necessary to review whether the conclusions apply to other countries as well. Through mixed methods, statistical analysis has allowed to verify the cases and complement them.

This methodology has required an important volume of work, collection of data, use of different methodologies, and perhaps may have resulted in some superficiality but also gives more certainty to the conclusions. It also opens the door to use the same methodology to analyse the adoption of similar educational reforms, such as teacher policy. Another option may be to undertake a study of other cases to enrich the conclusions and analyse if decisive are also factors suggested in other contexts and countries.

#### **6.4.2. Education policy research from a policy process perspective**

The thesis develops a theoretical framework based on the analysis of different existing methodological and theoretical frameworks of public policy processes. The most suitable and realistic one I found is that elaborated by Sabatier (Sabatier & Weible, 2014), called advocacy coalition frameworks (ACF), which offers a theory of variables and clear processes that can help explain the adoption and implementation of certain public policies. But the interest of this thesis was not to analyse the entire policy process, but to clarify the reasons behind its adoption. This therefore required an analysis of the policy process until its adoption, but not necessarily beyond. Also, to answer the original question of why countries may have adopted reforms or prioritised the topic, the thesis examines countries that have adopted reforms, and the reasons behind it.

I could have used general theories of education or those concerning the implementation, but for me the interest was the process of public policy leading to decision making in education. After years of work as an international education policy analyst, I needed to understand what was beyond the technical aspects of a particular policy. I needed to understand why a policy was adopted rather than another one, and what the reasons behind these decisions were and who participated in them.

In my experience as an education policy analyst, my observations confirmed what many researchers have pointed out: education reforms need some stability beyond the political cycles to take effect. Many countries or educational systems were developing long-term educational policy, especially in moments of political stability, and they even contributed to achieve political stability. This was the case of Ontario, in Canada, for example, where they developed an education policy very clearly focused on leadership driven improvement, which showed positive intermediate results that were decisive for re-election to Premier McGuinty (Liberal Party of Ontario) for 3 electoral periods (2003-2007 - 2011). It was also the case of many Nordic countries, where education was a subject of broad social and political consensus focused on improvement. But the

reality seemed to show many changes, difficulties in the development of education reforms, lack of use of evidence in many countries, lack of concrete or rational changes or limited in scope, and often based on political changes. This directed me to adopt an analytical frame that could provide answers combining the technical with the political. The framework of public policy processes seemed the most appropriate as suggested by Heck (2004). Even school leadership and education policy scholars called for the need and proposed new analytical frameworks (Diem & Young, 2015; Bell & Stevenson, 2015).

This led me to explore and develop a simple methodological framework that could respond to the concerns of this thesis about the adoption of education reforms and school leadership. Most of the theories and methodological frameworks of policy processes include actors, processes and context and give an important relevance to the moment in which the changes occur. The school leadership analysis also showed that it was part of broader educational improvement frameworks, and therefore it was important to highlight the category of additional or complementary reforms. I developed a simple model that allows categorizing the different dimensions of educational reform and helped me to analyse qualitatively and quantitatively the reform of school leadership.

This framework has allowed me to analyze the reforms of leadership school in OECD countries both qualitatively and quantitatively. As it has not been possible to include the category of actors in the quantitative model, this category was analysed in the qualitative comparative case studies.

## **6.5. Implications for policy makers and researchers**

By adopting a theoretical framework of public policy to discuss reforms of the school leadership, this thesis has provided a new perspective on the reasons for which the school leadership has not been a priority of educational policy, although research has shown their value in improving school outcomes. The results have implications for researchers in education and school leadership policy and those responsible for education policy makers.

Through the study of policy reform as part of its broader context, the thesis has developed a more detailed understanding of school leadership policies how these are can be designed and implemented in such a way that they contribute to school improvement as suggested by a number of experts (Hargreaves & Shirley, 2012; Leithwood, Seashore Louis, Anderson, & Wahlstrom, 2004; Branch, Hanushek, & Rivkin, 2013).

With the results of this thesis, education policy makers may have more insight into the professionalization of school principals. The thesis provides evidence about how considering school principals as indirect actors in reforms, limits the scope and impact of reforms. It points to the need to invest more directly and broadly in school leadership

not as part of other policies related to accountability or autonomy, but to their capacity to direct school improvement. To capitalise on this investment, school leadership policies need to be an important part of reforms, with consolidated and longer term investments.

On the other hand, to embark on new reforms, it is necessary to take into account the context and the general culture of leadership. In countries where there are more democratic or administrative leadership models, and resistance to change can be found, it can help to think how to balance leadership between teachers and school principals. Researchers and policy makers can reflect on the different types of leadership (distributed, educational, instructional, shared,...) to see which approach might be more feasible and better integrated in the culture to ensure acceptance of these reforms. Finally, it is important to have engagement of school leaders' representatives, in supporting investment and changes in their function. Inversely, teacher unions may have little incentives to promote change in pedagogical school leadership as it develops a function with greater control over teachers and promotes a change in the teachers' status quo.

The results of the thesis have implications for school leadership and educational reform research. This thesis has explored a recent topic in which some experts have recently written about the need for research (Diem & Young, 2015; Bell & Stevenson, 2015). I hope to have added a contribution to improve understanding about possible factors of success and failure of school leadership reforms. It is a new approach of analysing the adoption of an education policy reform through a public policy perspective. It also makes an additional contribution to the research in terms of the existing tension between the function of school leaders as actors of other reforms vs being considered as key for improvement. But the research also leaves new open questions for the future, is set out below.

#### 6.5.1. Suggestions for future research

This thesis has opened a window to analyse the reforms of school leadership in OECD countries, but it has also opened a door to many further topics of research in the future. One of the conclusions of this thesis is the tension that arises in reforms between the role of school leadership as actors of other reforms or as key actors of improvement. Further analysis could look into the different roles and dimensions to school leadership and to how to develop school leadership reform in a less political context.

Another relevant issue is the comparative study of the role of school principals and its contextualisation. There is a literature on different leadership models in general beyond education that looks into leadership models across countries or cultures. The analysis of this thesis may show that different countries have advanced at different rhythms in school leadership reform because it depends on the context, including cultural aspects, quality of teachers and principals, and governance and accountability among other

factors. Further research could look at whether the leadership culture is important to the different types of school leadership and reform.

Further research on models of school leadership in different countries would also be relevant. In some countries with high performance, such as Japan or Finland, pedagogical leadership is low (according to the index of leadership developed with PISA data), while teacher quality is high, and the profession is well perceived in relation to other professions. In these cases, it may be that reforms have not been introduced as it did not seem necessary to change the strategies and professionalism of teachers? The study on the link between pedagogical leadership and teacher quality in high-performance systems could help to clarify why this may have not been a priority in some countries.

Another research topic could concentrate on teachers' perspectives on school leadership policy development and on the real interest of teachers unions on this issue. It may be that there may be teacher unions may not be directly interesting in developing a school leadership profession separate from teaching, which could subtract capacity and power to teachers. A case study on the involvement of the unions of teachers in these reforms could be undertaken to understand this dimension.

But one of the important issues is to continue research on the value of the school leadership, similar to the research carried out by Branch et al. in Texas (Branch, Hanushek, & Rivkin, 2012) on the impact of school leadership on school outcomes. More research of this nature could contribute to depoliticize the issue, and the tension between the concepts of agent of reform or improvement actor would disappear. Then, school leadership could take a new dimension and become a priority of educational policy, and this could result in better education in our countries.

## **6.6. Final considerations**

The thesis has provided several responses to the original question: is school leadership an education policy priority, building on the evidence which shows its importance in educational improvement? To respond, the thesis has analysed countries that have adopted such reforms, to explore the reasons behind them, and have found clear patterns in school leadership reforms. The answer to the question is not simple. Is it a priority of educational policy? According to the analysis, it does not seem to be a priority: school leadership reforms are part of broader reforms stories and not the reasons that motivate the reforms, but rather an instrument to carry out the educational agenda of governments. This lack of priority translates directly into having limited reforms that do not have the ability to contribute to transform educational systems.

In general terms, reforms of school leadership are largely determined by the evolution of educational systems, especially by changes aimed towards decentralization, increase in school autonomy and the introduction of different accountability mechanisms measuring schools and student results. School leadership reforms are not adopted alone as a strategy for improvement, but are part of broader reform packages. This type of

reforms could be much broader, focused on improving not only initial but also continuous training, on professionalizing the role focused on pedagogical leadership and providing incentives to make it a more attractive profession.

The reforms show an ambiguity in the development of the leadership function, which may be a reflection of different tensions: tensions between the notion of administrative leadership vs. pedagogical leadership; tensions between investment in school principals as actors of other reforms or as key actors in the process of improvement; or as Moller has defined it, tension between being managers of education or accountability professionals (Moller, 2009). Yet one last tension is that of promoting school leadership against teacher autonomy and responsibility.

I hope that the results of this thesis may contribute to strengthen schools, indirectly by promoting a professionalized leadership that focuses on its main task of strengthening the processes for quality teaching in their schools. Through a detailed analysis which has revealed the unsolved tensions in school leadership reforms, I hope to provide the foundations for school leadership reform that resolves these tensions. The ideal would be for reforms or strategies to focus on establishing the right conditions so that school principals can work with teacher teams for the educational achievement of students in their schools.

Finally, I want to emphasize that this thesis has borne fruit in many ways. In addition to trying to contribute with a small grain of sand on school leadership, on the research between politics and public policy, and provide insights into possible research questions for the future, the thesis has enriched me personally and professionally. It has allowed me to explore and learn, not only by broadening my knowledge of educational reform and role of school leadership but also in relation to the procedures of scientific research. The process has been extremely rewarding in every way.





## Bibliography

- Adams, C., & Gaetane, J. (2011). A diffusion approach to study leadership reform. *Journal of Educational Administration*, 49(4), 354 - 377. doi:10.1108/09578231111146452
- Aguerrondo, I. (2009). Prologo. In G. Del Castillo Aleman, & A. Azuma Hiruma, *La reforma y las políticas educativas: Impacto en la supervisión escolar*. México: Flacso.
- Álvarez Fernández, M. (2016). *Informe de evaluación del curso de formación para el desarrollo de la función directiva*. Madrid: MECD, INAP.
- Arlestig, H., Day, D., & Johansson, O. (Eds.). (2016). *A decade of research on school principals*. Switzerland: Springer International publishing. doi:10.1007/978-3-319-23027-6
- Ball, S. (1990). *Politics and policy making in education*. London: Routledge.
- Ball, S. (1998). Big policies/small world: An introduction to international perspectives in education policy. *Comparative Education*, 34(2), 119-130. doi:10.1080/03050069828225
- Ball, S. (2015). What is policy? 21 years later: Reflections on the possibilities of policy research. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 36(3), 306-313. doi:10.1080/01596306.2015.1015279
- Bell, L., & Stevenson, H. (2006). *Educational policy: Process, themes and impact*. London: Routledge.
- Bell, L., & Stevenson, H. (2013). *Organizing public education*. London: Sage.
- Bell, L., & Stevenson, H. (2015). Towards an analysis of the policies that shape public education: Setting the context for school leadership. *Management in Education*, 29(4), 146-150. doi:10.1177/0892020614555593
- Berman, C., & McLaughlin, M. (1975). *Federal programs supporting educational change*. Santa Monica: Rand.
- Béteille, T., Kalogrides, D., & Loeb, S. (2011). *Stepping stones: Principal career paths and school outcomes*. NBER Working Paper 17243, NBER, Cambridge. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w17243>
- Bolivar, A., & Moreno, J. (2006). Between transaction and transformation: The role of school principals as education leaders in Spain. *Journal of Educational Change*, 7, 19-31. doi:10.1007/s10833-006-0010-7
- Bolívar, A., López, J., & Murillo, F. (2013). Liderazgo en las instituciones educativas. Una revisión de líneas de investigación. *Revista Fuentes*, 14, 15-60.
- Boyd, M. (1992). The power of paradigms: Reconceptualizing educational policy and management. *Educational Administration Quarterly*, 28(4), 504-528. doi:10.1177/0013161X92028004004



- Braga de Macedo, J., & Oliveira Martins, J. (2008). *Growth, reform indicators and policy complementarities*. NBER Working Paper 12544, NBER, Cambridge. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w12544>
- Branch, G., Hanushek, E., & Rivkin, B. (2013). *School leaders matter*. Education Next. Retrieved from [educationnext.org](http://educationnext.org)
- Branch, G., Hanushek, E., & Rivkin, S. (2012). *Estimating the effect of leaders on public sector productivity: The case of school principals*. Cambridge: NBER. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w17803>
- Burgess. (2016, April). *Human capital in education: The state of the art in the economics of education*. IZA Discussion Paper No. 9885, IZA. Retrieved from <https://ssrn.com/abstract=2769193>
- Bussemeyer, M., & Trampusch, C. (2011). Review article: comparative political science and the study of education. *British Journal of Political Science*, 41(2), 413-443. doi:10.1017/S0007123410000517
- Bush, T., & Glover, D. (2014). School leadership models: what do we know? *School Leadership and Management*, 34(5), 553-571. doi:10.1080/13632434.2014.928680
- Buti, M., Turrini, A., Van den Noord, P., Biroli, P., & Thoenig, M. (2010). Reforms and re-elections in OECD countries. *Economic Policy*, 25(61), 61-116. doi:10.1111/j.1468-0327.2009.00237.x
- Carabaña, J. (2003). *De una escuela de mínimos a una de óptimos: La exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Carabaña, J. (2015). *La inutilidad de PISA para las escuelas*. Madrid: La Catarata.
- CEPPE. (2013). *Learning standards, teaching standards and standards for school leadership: A comparative study*. OECD Working Paper n. 99, OECD, Paris. doi:10.1787/19939019
- Cerna, L. (2013). *The nature of policy change and implementation: A review of different theoretical approaches*. Paris: OECD.
- Comisión Europea. (2009). *Marco estratégico: Educación y formación 2020*. Recuperado el 15 de Enero de 2016, de [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/index_es.htm)
- Consejo Escolar del Estado. (2012). *Dictamen 36 / 2012 al Anteproyecto de Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Obtenido de <http://www.mecd.gob.es/dctm/cee/el-consejo/dictamenes/2012/dictamen0362012.pdf?documentId=0901e72b81458191>
- Consejo Escolar del Estado. (2015). *Informe 2015 sobre el estado del sistema educativo: Curso 2013-2014*. Consejo Escolar de Estado. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Obtenido de <http://ntic.educacion.es/cee/i2015cee/>
- Cresswell, J. (2012). *Educational research: planning, conducting and evaluating quantitative and qualitative research* (Fourth ed.). Boston: MA: Pearson.

- Cresswell, J. (2015). *A concise introduction to mixed methods research*. London, UK: Sage Publications.
- Dahl, S. (2016, May 19). School leadership reform in Norway: Personal communication. (B. Pont, Interviewer)
- Darling-Hammond, L., LaPointe, D., Meyerson, M., Orr, M., & Cohen, C. (2007). *Preparing school leaders for a changing world: Lessons from exemplary leadership development programs*. Stanford Educational Leadership Institute, CA. Retrieved from <http://seli.stanford.edu> or <http://srnleads.org>
- Datnow, A. (2000). Power and politics in the adoption of school reform models. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 22(4 (Winter)), 357-374. doi:10.3102/01623737022004357
- Datnow, A., & Stringfield, S. (2000). Working together for reliable school reform. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 5(1 (April)). doi:10.1207/s15327671espr0501&2\_11
- Datnow, A., Hubbard, L., & Mehan, H. (2002). *Extending educational reform: From one school to many*. London: Routledge Farmer Press.
- Day, D., Sammons, P., Hopkins, D., Harris, A., Leithwood, K., Gu, Q., . . . Kington, A. (2009). *The impact of school leadership on pupil outcomes*. Nottingham: University of Nottingham.
- Decreto por el que se expide la Ley General del Servicio Profesional Docente (Septiembre 11, 2013).
- Di Liberto, A., F., S., & Sulis, G. (2015). Managerial practices and student performance. *Economic Policy*, 30(84), 683–728. doi:10.1093/epolic/eiv015
- Diem, S., & Young, M. (2015). Considering critical turns in research on educational leadership and policy. *International Journal of Educational Management*, 29(7), 838 - 850. doi:10.1108/IJEM-05-2015-0060
- Dodds, A. (2012). *Comparative Public Policy*. New York: Palgrave MacMillan.
- Easton, D. (1953). *The political system: An inquiry into the state of political science*. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Elmore, R. (1996). Getting to scale with good educational practice. *Harvard Educational Review*, 66(1), 1-27. doi:10.17763/haer.66.1.g73266758j348t33
- Elmore, R. (2004). *School reform from the inside out*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Elmore, R. (2009). Leadership as the practice of improvement. In B. Pont, D. Nusche, & D. Hopkins (Eds.), *Improving school leadership vol. 2: Case studies in systemic leadership*. Paris: OECD Publishing.
- Elstad, E. (2009). Schools which are named, shamed and blamed by the media: School accountability in Norway. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 21(2), 173-189. doi:10.1007/s11092-009-9076-0

- Enders, J. (2011). Education policy, political science and the state in transition. In A. Jacobi, K. Martens, & K. Wolf, *Education in political science: Discovering a neglected field* (p. 307). Routledge and ECPR.
- Enguita, M. (2016). *La Educación en la Encrucijada*. Fundación Santillana.
- Escudero, J. (2010). La dirección pedagógica en España: problemas y propuestas. In C. Manzanares, *Organizar y Dirigir complejidad instituciones educativas en evolución* (pp. 52-57). Madrid: Wolters Kluwer.
- Espinosa, O. (2009). Reflexiones sobre los conceptos de “política”, políticas públicas y política educacional. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 17(8), 1-10.
- Eurydice. (2013). *Key data on teachers and school leaders in Europe 2013 Edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Expansión. (02 de Junio de 2015). 70-datos-de-elba-esther-gordillo-la-maestra-que-cayo-del-poder. *Expansión México*. Recuperado el 20 de May de 2016, de <http://expansion.mx/adnpolitico/2015/02/06/70-datos-de-elba-esther-gordillo-la-maestra-que-cayo-del-poder>
- Fabre González, M. J. (10 de Junio de 2016). La reforma de la LOMCE: Comunicación personal. (B. Pont, Entrevistador)
- Feito, R. (2006). *Los retos de la participación escolar: Elección, control y gestión de los centros educativos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism. The third logic*. Cambridge: Polity Press.
- Fullan, M. (2009). Large scale reforms comes of age. *Journal of Educational Change*, 10(2), 101-113. doi:10.1007/s10833-009-9108-z
- Fullan, M. (2011). *Choosing the wrong drivers for whole system reform* (Vol. 204). Centre for Strategic Education. doi:10.17323/1814-9545-2011-4-79-105
- Fullan, M. (2013). Foreword. In H. Janc Malone (Ed.), *Leading educational change: Global issues, challenges and lessons on whole system reform* (pp. 6-12). New York: Teachers College, Columbia University Press.
- Fullan, M., & Pomfret, A. (1977). Research on curriculum and instruction implementation. *Review of Educational Research*, 47(1), 335-397.
- Gairín, J. (2005). *La descentralización educativa: Una solución o un problema?* Madrid: Wolters Kluwer Education.
- Gairín, J. (2007). *Improving school leadership: Background report for Spain*. Ministerio de Educación y Ciencia. Retrieved from <https://www.oecd.org/spain/38529289.pdf>
- García Lascurain, A. (03 de Mayo de 2016). La Reforma del Liderazgo Escolar en México. (B. Pont, Entrevistador)
- Glatte, R. (2014). Educational administration 1969-2014: Reflections on pragmatism, agency and reform. *Journal of Educational Administration and History*, 46(3), 351-366. doi:10.1080/00220620.2014.919904
- Goe, L. (2007). *The link between teacher quality and student outcomes: A research synthesis*. Washington, DC.: National Comprehensive Center for Teacher Quality.

- Gunter, H. (2013). On not researching school leadership: The contribution of S. J. Ball. *London Review of Education*, 11(3), 218-228. doi:10.1080/14748460.2013.840982
- Gunter, H., & Forrester, G. (2009). School leadership and education policy-making in England, *Policy Studies*, 30:5. *Policy Studies*, 30(5), 495-511. doi:DOI: 10.1080/01442870902899947
- Gutiérrez, R. (2000). La evolución política de México y la reforma del Estado. *El Cotidiano*, 16(100), 160-167.
- Hallinger, P. (2014). Reviewing reviews of research in educational leadership: An empirical assessment. *Educational Administration Quarterly*, 50(4), 539-576. doi:10.1177/0013161X13506594
- Hallinger, P., & Heck, R. (1996). Reassessing the principal's role in school effectiveness: A review of empirical research, 1980-1995. *Educational Administration Quarterly*, 32(1), 5-44. doi:10.1177/0013161X96032001002
- Hallinger, P., & Heck, R. (1998). Exploring the principal's contribution to school effectiveness: 1980-1995. *School Effectiveness and School Improvement*, 9. doi:10.1080/0924345980090203
- Hanushek, E., & Woessman, L. (2007). *The role of education quality for economic growth*. Washington D.C.: World Bank.
- Hanushek, E., Link, S., & Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104(C), 212-232. doi:10.3386/w17591
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (. (2009). *Change wars*. Bloomington: Solution Tree.
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. New York, NY: Teachers College Press.
- Hargreaves, A., & Goodson, I. (2006). Educational change over time? The sustainability and nonsustainability of three decades of secondary school change and continuity. *Educational Administration Quarterly*, 42(1), 3-41.
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2009). *The fourth way: The inspiring future for educational change*. Thousand Oaks, CA.: Corwin.
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2012). *The global fourth way*. Thousand Oaks, CA.: Corwin Press.
- Hargreaves, A., Halasz, G., & Pont, B. (2007). *School leadership for systemic improvement in Finland*. Paris: OECD. Retrieved December 10, 2015, from <https://www.oecd.org/edu/school/39928629.pdf>
- Harris, A. (2009). Does politics help or hinder educational change? *Journal of Educational Change*, 10(1), 63-67. doi:10.1007/s10833-008-9093-7
- Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analysis related to achievement*. New York: Routledge.
- Hattie, J. (2015). *The politics of distraction: What doesn't work in education*. London: Pearson.

- Hattie, J. (2015). *What works best in education: The politics of collaborative expertise*. London: Pearson.
- Hattie, J., & Anderman, E. (2012). *International guide to student achievement*. New York: Routledge.
- Heck, R. (2004). *Studying educational and social policy: Theoretical concepts and research methods*. Mahwah, N.J.: L. Erlbaum Associates.
- Heidenheimer, A., Hecl, H., & Teich Adams, C. (1990). *Comparative public policy: The politics of social choice in America, Europe, and Japan*. New York: St Martin's.
- Hofstede, G. (1980). *Culture's consequences: International Differences in work-related values*. Beverly Hills: CA: Sage.
- Hofstede, G., & Hofstede, G. (2005). *Culture of organisations: Software of the mind*. New York: NY: McGraw Hill.
- Hood, R. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(Spring), 3-19. doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Hope, M. H. (2007). *Culture and leadership effectiveness: The GLOBE study*. Retrieved March 20, 2016, from <http://www.inspireimagineinnovate.com/pdf/globesummary-by-michael-h-hoppe.pdf>
- House, R., Hanges, P., Javidan, M., Dorfman, P., & Gupta, V. (Eds.). (2004). *Culture, leadership, and organizations: The GLOBE study of 62 societies*. Thousand Oaks: CA: Sage.
- Hubber, S. (Ed.). (2010). *School leadership: International perspectives*. Springer Publishing.
- Hudson, M. (2007). Governing the governance of education: The State strikes back. *European Educational Research Journal*, 6(3), 266-282. doi:10.2304/eeerj.2007.6.3.266
- Iannaccone, L. (1975). *Education policy systems: A study guide for educational administrators*. Ft. Lauderdale, FL.: Nova University Press.
- Jacobi, A., Martens, K., & Wolf, K. (2009). *Education in political science: Discovering a neglected field*. Routledge and ECPR.
- Jarl, M., Frederiksson, A., & Persson, S. (2012). New public management in public education: A catalyst for the professionalisation of school principals in Sweden. *Public Administration*, 9(2), 429-444. doi:10.1111/j.1467-9299.2011.01995.x
- Jogulu, U. (2010). Culturally linked leadership styles. *Leadership and Organisation Development Journal*, 31(8), 705-719.
- Jogulu, U. (2010). Culturally linked leadership styles. *Leadership and Organisation Development Journal*, 31(8), 705-719. doi:10.1108/01437731011094766
- Kaparou, M. (2014). *Instructional leadership in a cross-country comparative context : case studies in English and Greek high performing secondary schools*. PhD thesis. University of Warwick.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies* (Second ed.). Boston: Little.



- Kooiman, K. (2000). Societal governance: levels, modes and orders of social-political interaction. In J. Pierre (Ed.), *Debating governance* (pp. 138-164). Oxford: Oxford University Press.
- Lane, J. (2000). *New Public Management*. London, UK: Routledge.
- Leithwood, K., & Jantzi, D. (2005). A review of transformational school leadership research 1996–2005. *Leadership and Policy in Schools*, 4(3), 177-199. doi:10.1080/15700760500244769
- Leithwood, K., & Louis, K. (2011). *Linking leadership to student learning*. San Francisco: CA: Jossey Bass.
- Leithwood, K., Day, C., Sammons, P., Harris, A., & Hopkins, D. (2006). *Seven strong claims about successful school leadership*. Nottingham, England: National College of School Leadership.
- Leithwood, K., Harris, A., & Hopkins, D. (2008). Seven strong claims about successful school leadership. *School Leadership & Management*, 28, 7-42. doi:10.1080/13632430701800060
- Leithwood, K., Seashore Louis, K., Anderson, S., & Wahlstrom, K. (2004). *How leadership influences student learning*. The Wallace Foundation.
- Levin, B., & Fullan, M. (2008). Learning about system renewal. *Educational Management Administration & Leadership*, 36(2), 289–303. doi:10.1177/1741143207087778
- Lingard, B., & Rawolle, S. (2011). New scalar politics: Implications for education policy. *Comparative Education*, 47(4), 489-502. doi:10.1080/03050068.2011.555941
- LOMCE. (n.d.). Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre (LOCME), para la mejora de la calidad educativa.
- Louis, K. (2007). Trust and improvement in schools. *Journal of Educational Change*, 8(1), 1-24. doi:10.1007/s10833-006-9015-5
- Magno, C. (2014). *Comparative perspectives on international school leadership*. Routledge Farmer.
- Mahoney, J. (2010). After KKV: The new methodology of qualitative research. *World Politics*, 62(1), 120-147. doi:10.1017/S0043887109990220
- Malone, H. (Ed.). (2013). *Leading educational change: Global issues challenges and lessons on whole system reform*. New York, NY: Teachers College Press.
- Martínez, J. (11 de Mayo de 2016). La reforma del liderazgo escolar en España. (B. Pont, Entrevistador)
- Marzano, R., & McNulty, B. (2005). *School leadership that works: From research to results*. Alexandria, VA.: Association for Supervision and Curriculum Development.
- Meyer, L. (2010). La desvanecida ruta de la ambición nacional. La tensión histórica entre el proyecto nacional mexicano y su entorno internacional. En B. Torres, & G. Vega, *Los grandes problemas de México* (págs. 45-62). México, D.F.: Colegio de México.
- Miles, M., Huberman, M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook*. London: Sage Publications.

- Ministerio de Educación y Ciencia. (2007). *Improving School Leadership: Background Report for Spain*. Ministerio de Educación y Ciencia. Retrieved from <https://www.oecd.org/spain/38529289.pdf>
- Ministry of Education and Research. (2008). *Report n. 31 to the Storting 2007-2008 Quality in Schools*. Oslo: Ministry of Education and Research.
- Mitchell, D. (1984). Educational policy analysis: The state of the art. *Educational Administration Quarterly*, 20(3), 129-160.
- Moller, J. (2009). School leadership in an age of accountability: Tensions between managerial and professional accountability. *Journal of Educational Change*, 10(1), 37-46. doi:10.1007/s10833-008-9078-6
- Moller, J. (2016, May 15). School leadership reform in Norway: personal communication. (B. Pont, Interviewer)
- Moller, J. (2016, April 10). The Norwegian school leadership training programme: Written communication. (B. Pont, Interviewer)
- Moller, J. (n.d.). School leadership and accountability: Moving beyond standardization of practice. *Annual ICSEI Conference*. ICSEI. Retrieved May 20, 2016, from <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-6573-65-8/001-008.pdf>
- Moller, J. (n.d.). School leadership and accountability: Moving beyond standardization of practice. *Annual ICSEI Conference*. ICSEI. Retrieved May 20, 2016, from <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-6573-65-8/001-008.pdf>
- Moller, J., & Schratz, M. (2008). Leadership development in Europe. In G. L. Crow (Ed.), *International handbook on the preparation and development of school leaders*. Erlbaum Publishing Company.
- Moller, J., & Skedsmo, G. (2013). Modernising education: New public management reform in the Norwegian education system. *Journal of Educational Administration and History*, 45(4), 336-353. doi:10.1080/00220620.2013.822353
- Montero, J. (2012). *Profesionalidad, liderazgo, y modo de acceso al puesto directivo*. Monográficos Escuela. Obtenido de <http://www.redes-cepalcala.org/inspector/DOCUMENTOS%20Y%20LIBROS/DIRECCION-ESCOLAR/PROFESIONALIDAD-LIDERAZGO%20-%20ANTONIO%20MONTERO.pdf>
- Mourshed, M., Chijioke, C., & Barber, M. (2007). *How the worlds education systems keep getting better*. McKinsey. Retrieved 9 10, 2015, from <https://www.schoolclimate.org/climate/documents/policy/How-the-Worlds-Most-Improved-School-Systems-Keep-Getting-Better.pdf>
- Musset, P. (2012). School choice and equity: Current policies in OECD countries and a literature review. *OECD Working Papers*, 66. doi:10.1787/5k9fq23507vc-en
- NIFU, & NSTU. (2014). *Led to leadership: Report 4 from evaluation of the national leadership education for school principals*. Oslo: NIFU.
- NIFU, & NTNU. (2012). *Led to leadership: Report 2 from the evaluation of the national leadership education for school principals*. Oslo: NIFU.



- NIFU, & NTNU. (2013). *Led to leadership: Report 3 from the evaluation of the national leadership education for school principals*. Oslo: NIFU.
- NIFU, & NTSU. (2011). *Led to leadership: Report 1 on the evaluation of school leadership programmes in Norway*. Oslo: NIFU.
- Normore, A. (Ed.). (2010). *Global perspectives on educational leadership reform: The development and preparation of leaders of learning and learners of leadership*. Bingley: Emerald Group Publishing.
- Norwegian Directorate for Education. (2015). *Leadership in schools: What is required and expected of a principal*. Oslo. Retrieved march 25, 2016, from [www.utdanningsdirektoratet.no](http://www.utdanningsdirektoratet.no)
- Norwegian Directorate for Education and Training. (2007). *Improving school leadership: Country background report for Norway*. Paris: OECD. Retrieved from <https://www.oecd.org/education/school/38529305.pdf>
- Norwegian Directorate for Education and Training. (2010). *The Education Mirror 2009: Analysis of primary and secondary Education and Training in Norway*. Oslo: Norwegian Directorate for Education and Training.
- Norwegian Directorate for Education and Training. (2011). *Country background for Norway*. OECD.
- Norwegian Government. (2016, April 20). *White Papers*. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/en/find-document/white-papers-/id1754/?topic=930>
- Norwegian Ministry of Education. (2003-2004). *White Book No. 30 (2003–2004) Culture for Learning*. Oslo: Ministry of Education.
- Norwegian Ministry of Education and Research. (2007-2008). *White Paper No. 31 2007-2008 Quality in Schools*. Oslo: Norwegian Ministry of Education and Research.
- Norwegian Ministry of Education, R. a. (1990-1991). *White Paper No. 37. About the organization and management of the education sector*. Oslo: Ministry of Education, Research and Church Affairs.
- OCDE. (2010). *Mejorar las escuelas: Estrategias de acción para México*. Paris: OCDE Publishing.
- OECD. (2007). *Going for growth*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2010). *Making reforms happen*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2010). *PISA 2009 results: What makes a school successful? Resources, policies and practices (Volume IV)*. Paris: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/9789264091559-en>
- OECD. (2012). *Equity and quality in education: Supporting disadvantaged students and schools*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2012). *Improving lower secondary schools in Norway: An OECD perspective*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2013). *Synergies for better learning: An international perspective on evaluation and assessment*. Paris: OECD Publishing.

- OECD. (2014). *Education at a glance 2014*. Paris: OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- OECD. (2014). *Trends shaping education*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015). *Education at a glance 2015*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2015). *Education policy outlook 2015: Making reforms happen*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264225442-en
- OECD. (2015). *Improving schools in Sweden: An OECD perspective*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). *School leadership for learning: Insights from TALIS 2013*. Paris: OECD Publishing.
- Ornelas, C. (2008). *Política, poder y pupitres: Crítica al nuevo federalismo educativo*. Mexico D.F.: Siglo XXI.
- Ornellas, A., & Sancho, J. (2015). Three decades of digital ICT in education: Deconstructing myths and highlighting realities. In M. Harmes, H. Hisser, & P. Danaher (Eds.), *Myths in education, learning and teaching policies, Practices and principles*. Palgrave Macmillan.
- Pacto por México*. (2012). Retrieved from [pactopormexico.org](http://pactopormexico.org)
- Peck, C., & Reitzu, U. (2012). How existing business management concepts become school leadership fashions. *Educational Administration Quarterly*, 48(2), 347-381. doi:10.1177/0013161X11432924
- Peter, J. (1998). *Analysing public policy*. Continuum.
- Peters, G., & Pierre, J. (Eds.). (2006). *Handbook of public policy*. London: Sage Publications, Ltd.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty first century*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Pont, B. (2008). *Enhancing the OECD's contribution to the political economy of reform*. OECD.
- Pont, B., Nusche, D., & Moorman, H. (2008). *Improving school leadership Vol 1: Policies and practices*. Paris: OECD Publishing.
- Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *Logic of Comparative Social Inquiry*.
- Psacharopoulos, G. (1989). Why educational reforms fail: A comparative analysis. *International Review of Education*, 35(2), 179-195.
- Puelles, M. (2007). ¿Pacto de estado? La educación entre el consenso y el disenso. *Revista de Educación*, 344, 23-40.
- Rayou, P., & van Zanten, A. (2015). *Les 100 mots de l' education*. Paris: Presse Universitaires de France.
- Rizo, F. M. (Septiembre-Diciembre de 2001). Las políticas educativas mexicanas antes y después de 2001. *Revista Iberoamericana de Educación*, 17. Obtenido de <http://rieoei.org/rie27a02.htm>

- Roach, V., Smith, W., & Boutin, W. (2010). School leadership policy developments and trends: Between policy expedience or policy excellence? *Educational Administration Quarterly*, 1-20. doi:0.1177/0011000010378611
- Robinson, V. (2011). *Student-centered leadership*. San Francisco, CA.: Jossey Bass.
- Robinson, V., Rowe, K., & Lloyd, C. (2009). The impact of leadership on student outcomes: An analysis of the differential effects of leadership types. *Educational Administration Quarterly*. *Educational Administration Quarterly*, 44, 635-674.
- Sabatier, P. (1999). *Theories of the policy process* (First ed.). Boulder, CO.: Westview Press.
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the policy process* (Second ed.). Boulder, CO.: Westview Press.
- Sabatier, P., & Weible, C. (2014). *Theories of the policy process* (Third ed.). Boulder, CO. : Westview Press.
- Salhberg, P. (2010). Rethinking accountability for a knowledge society. *Journal of Educational Change*, 11(1), 45-61.
- Sancho Gargallo, M. (2014). Autonomía y liderazgo en la LOMCE. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 46.
- Sancho Gargallo, M. (2016, Mayo 10). La reforma del liderazgo escolar en España. (B. Pont, Interviewer)
- Sancho, J. (2010). Digital technologies and educational change. In A. Hargreaves, A. Lieberman, M. Fullan, & D. Hopkins (Eds.), *Second International Handbook of Educational change* (pp. 44-110). Dordrecht: Springer.
- Santiago, P., McGregor, I., Nusche, D., Ravela, P., & Toledo, D. (2014). *Revisiones de la OCDE sobre la Evaluación en la Educación: México*. Mexico: INEE. Obtenido de <http://www.oecd.org/edu/school/Revisiones-OCDE-evaluacion-educacion-Mexico.pdf>
- Scheerens, J. (Ed.). (2012). *School leadership effects revisited: Review and meta-analysis of empirical studies*. Springer.
- Schlager, E. (2007). A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of Policy Change* (pp. 293-320). Boulder, CO.: Westview Press.
- SEP. (2015). *Perfiles, parámetros e indicadores para personal con funciones de dirección, de supervisión y de asesoría técnica pedagógica*. México D.F.: SEP. Recuperado el 28 de April de 2016, de [http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/parametros\\_indicadores/PERFILES\\_PROMOCION\\_%202015\\_23%20febrero.pdf](http://servicioprofesionaldocente.sep.gob.mx/content/ba/docs/2015/parametros_indicadores/PERFILES_PROMOCION_%202015_23%20febrero.pdf)
- Shirley, D. (2011). The fourth way of technology and change. *Journal of Educational Change*, 12(2), 187-209. doi:10.1007/s10833-011-9164-z
- Simola, H., Rinne, R., & Kivirauma, J. (2002). Abdication of the education state or just shifting responsibilities? The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland.

- Scandinavian Journal of Educational Research*, 46(3), 247-264. doi:10.1080/0031383022000005661
- Skalde, A., & Pont, B. (2015). Implementing school improvement reforms. In OECD, *Education policy outlook 2015: Making reforms happen*. Paris: OECD Publishing.
- Skarheim, P. (2016, May 13). School leadership reform in Norway: Personal Interview. (B. Pont, Interviewer)
- Spillane, J. (2006). *Distributed leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Spillane, J., & Kenney, A. (2012). School administration in a changing education sector: the US experience. *Journal of Educational Administration*, 50(5), 541 - 561. doi:10.1108/09578231211249817
- Statistics Norway. (2013). *Facts about education in Norway 2013 - key figures 2011*. Oslo: Statistics Norway.
- Steiner-Kamshi, G. (2004). *The global politics of education policy reform*. New York: Teacher College Press.
- Steiner-Kamsi, G. (2006). The economics of policy borrowing and lending: a study of late adopters. *Oxford Review of Education*, 32(5), 665-678. doi:10.1080/03054980600976353
- Sykes, G., Schneider, B., & Plank, D. (Eds.). (2009). *Handbook of education policy research*. AERA and Routledge.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B., & Henry, M. (1997). *Educational policy and the politics of change*. London: Routledge.
- Tiana, A. (2013). El recurso al debate público en los procesos de reforma educativa: Análisis de la experiencia española (1969-2012). *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 3(1), 19-41. doi://dx.doi.org/10.4471/remie.2013.02
- Tiana, A. (2016, Julio 25). La reforma educativa en España: Comunicación escrita. (B. Pont, Interviewer)
- Tjeldvoll, A., Wales, C., & Welles-Strand, A. (2005). School leadership training under globalisation: Comparisons of the UK, the US and Norway. *Managing Global Transitions*, 3(1), 23-49.
- Tronsmo, P. (2016, May 16). The process of developing a school Leadership training programme in Norway: Written communication. (B. Pont, Interviewer)
- Tyack, D., & Cuban, L. (1995). *Tinkering towards utopia: Reflections on a century of public school reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vaillant, D. (2015). *Liderazgo escolar, evolución de políticas y prácticas y mejora de la calidad educativa*. Paris: UNESCO.
- Valle, J., & Martínez, C. (2010). La dirección de centros escolares en Europa en perspectiva comparada: de los modelos tradicionales a un "metamodelo" supranacional? *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 1(1), 55-68.
- van Zanten, A. (2002). Educational change and new cleavages between head teachers, teachers and parents: Global and local perspectives on the French case. *Journal of Education Policy*, 17(3), 289-304. doi:10.1080/02680930210127568.

- van Zanten, A. (2004). *Les politiques d'éducation*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Verger, A., & Curran, M. (2014). New public management as a global education policy: Its adoption and re-contextualization in a Southern European setting. *Critical Studies in Education*, 55(3), 253-271. doi:<http://dx.doi.org/10.1080/17508487.2014.913531>
- Verger, A., Fontdevila, C., & Zancajo, A. (2016). *The privatisation of global education reform: A political economy of global education reform*. New York, NY.: Teachers College Press.
- Verger, A., Novelli, M., & Altinyelken, H. (2012). *Global education policy and international development: New agendas, issues and policies*. London: Continuum.
- Wikipedia. (2016). *Norwegian Governments*. Retrieved from wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_Norwegian\\_governments](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Norwegian_governments)
- Witziers, B., Bosker, R., & Kruger, M. (2003). Educational leadership and student achievement: The elusive search for an association. *Educational Administration Quarterly*, 34, 398-425.
- Wurzburg, G. (2010). Making reform happen in education. In OECD, *Making reform happen: Lessons from OECD countries*. OECD Publishing.
- Yin, R. (2009). *Case study research: Design and methods*. Los Angeles: CA: Sage.
- Ylimaki, R., & Jacobson, S. (2013). School leadership practice and preparation: comparative perspectives on organizational learning, instructional leadership, and culturally responsive practices. *Journal of Educational Administration*, 51(1).
- Yogulu, U. (2010). Culturally-linked leadership styles. *Leadership and Organisation Development Journal*, 31(8), 705-719. doi:10.1108/01437731011094766
- Zorrilla, M. (18 de Mayo de 2016). La reforma del liderazgo escolar en México. (B. Pont, Entrevistador)



## Anexo 1: Políticas de educación categorizadas por tema, OECD Education Policy Outlook

Policy issue	Definition	Levers	Evidence for country analysis
Students: raising outcomes			
Equity (and quality)	Policies to ensure that personal or social circumstances do not hinder achieving educational potential (fairness) and that all individuals reach at least a basic minimum level of skills (inclusion)	Investing early on	Provision of quality early childhood education and care
		Tackling system level policies	Avoiding grade repetition, early tracking and student selection;; managing school choice; developing funding strategies that address students' and schools' needs; designing upper secondary pathways to ensure completion
		Supporting low performing disadvantaged schools	Supporting school leadership; stimulating positive school climates; strengthening the quality of teachers; ensuring effective classroom learning strategies; linking schools with parents and community
Preparing students for the future	Policies to help prepare students for further education or the labour market	Upper secondary	Flexibility in choice; ensuring quality across programmes; strengthening the specific needs of the profession at this level; engaging communities, parents and the private sector; ensuring effective transitions into the labour market or further education
		VET	Matching skills offered by VET programmes with labour market needs; adequate career guidance; quality of teachers; providing workplace training; and tools for stakeholder engagement
		Tertiary education	Steering tertiary education; matching funding with priorities, assuring quality and equity, enhancing the role of tertiary education in research and innovation, strengthening links with the labour market, shaping internationalisation strategies.
Institutions: enhancing quality			
School improvement	Policies to strengthen delivery of education in schools that can influence student achievement	Learning environments	Class size, instruction time, learning strategies and interactions in schools
		High quality teachers	Recruitment, selection and induction; salary & working conditions; initial training; professional development opportunities & career paths.
		School leaders	Attracting, developing and retaining school principals in the profession; support mechanisms or actors available to distribute leadership at schools
Evaluation and assessment	Policies to support the measurement and improvement of school system's outcomes	System evaluation	Evaluation of the system as a whole, of sub-national education systems, programme and policy evaluation
		School evaluation	Internal school evaluation, external school evaluations, and school leadership
		Teacher appraisal	Probationary periods, developmental appraisal, performance management, appraisal for accountability and improvement purposes
		Student assessment	Formative assessments, summative assessments
		Evaluation & assessment frameworks	Coordinated arrangements: governance, configuration/architecture, competencies and skills, use of results, implementation strategies and factors
Systems: governing effectively			
Governance	Ensuring effective planning, implementation and delivery of policies	Formal structures	Type of government, organisation of education system, locus of decision making
		Setting objectives	Definitions of national education goals or priorities
		Stakeholder process	Relevant institutions and engagement with stakeholders
Funding	Policies to ensure effective and efficient investment in education systems	Economic resources in the education system	Public expenditure, GDP and share by education level
		Use of resources at the school level	Time resources, human resources, material resources

Fuente: OECD (2015).



## Anexo 2: Reformas del liderazgo escolar en los países de la OCDE, 2008-2014

Country Name	Policy name	Year introduced	Link to another policy	Description
<b>Australia</b>	Australian Professional Standards for Principals	2011	Australian Institute for Teaching and School Leadership	The Australian Professional Standards for Principals is based on three leadership requirements that principals draw upon within five areas of professional practice: leading teaching and learning; developing self and others; leading improvement, innovation and change; leading the management of the school; and engaging and working with the community.
<b>Australia</b>	Australian Charter for the Professional Learning of Teachers and School Leaders	2013	Australian Institute for Teaching and School Leadership	The Australian Charter for the Professional Learning of Teachers and School Leaders (2013) aims to promote improvement throughout teaching careers.
<b>Chile</b>	School leaders' training plan ( <i>Plan de Formación de Directores de Excelencia</i> )	2011		A school leaders training plan (Plan de Formación de Directores, 2011-2013) has been offered to develop a pool of future "excellent" leaders. The Ministry provides a grant that covers 90% of enrolment costs and costs of living for selected candidates who can choose from a list of courses and institutions selected by the national training coordination unit (Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP). More than 1 500 school principals and teachers participated in this programme since its inception.
<b>Chile</b>	Law of Quality and Equity in Education ( <i>Ley de Calidad y Equidad de la Educación</i> )	2011		A reform of the school leadership role as part of the Law of Quality and Equity in Education (Ley de Calidad y Equidad de la Educación, 2011) requires competitive and open selection processes, offers higher salaries and more assistance for professional development, and grants more flexibility in firing teachers.
<b>Czech Republic</b>	Amendment to the Education Act: Appointment and Dismissal	2012		A new amendment to the Education Act (2012) was introduced to modify the appointment and dismissal of school leaders and introduce a six-year term of office.
<b>Finland</b>	Advisory Board for Professional Development of Education Personnel	2008	<a href="http://ktl.jyu.fi/ktl/osaavave/rme/mainenglish">http://ktl.jyu.fi/ktl/osaavave/rme/mainenglish</a>	The Ministry of Education appointed an Advisory Board for Professional Development of Education Personnel (2008) to examine and improve professional development and the changing needs of teachers.
<b>Ireland</b>	Professional development for teachers and school leaders	2011	The National Strategy to Improve Literacy & Numeracy 2011-2020	Professional development courses for teachers and school leaders are being prepared.
<b>Italy</b>	Initial training provided by the National School of Administration	2013		Initial training of school leaders also underwent reform, and compulsory initial training is now provided by the National School of Administration (2013).

<b>Mexico</b>	Professional Teacher Service	2013		New legislation to consolidate a professional teacher service (2013) aims to bring together and update different components of the teaching profession. Some new policies promoted are: 1) introducing an induction process in the first two years of teachers' practice; 2) establishing the main lines of a teacher evaluation process for all teachers; and 3) establishing new horizontal incentive mechanisms to include or replace the different voluntary programmes currently available (e.g. Carrera Magisterial and the Incentives Programme for Teacher Quality).
<b>Norway</b>	Leadership training and development programme	2009		A leadership training and development programme (2009) provides training to school leaders, with a priority to new school leaders (less than two years in this position). The training focuses on five key areas: the pupils learning outcomes and learning environment, management and administration, cooperation and organisational development, development and change, and the leadership role. The evaluation of this programme showed the good educational quality of its content and its relevance to the position of head of school.
<b>Portugal</b>	Reform of School Leadership	2008		The Reform of School Leadership (2008) modified selection processes and responsibilities for principals, from primus inter pares (teachers elected to the position by their peers) functioning mainly as administrators, towards professionally selected and accountable school leaders with clearly identified authority and responsibilities.
<b>Portugal</b>	Specialised mandatory training for schools leaders	2012		Specialised mandatory training for schools leaders was reinforced (2012).
<b>Spain</b>	Recruitment processes for school leaders	2013		Recruitment processes for school leaders have been modified to introduce a course requirement and to give candidates from different schools the same opportunity in selection processes.

Fuente: *Education Policy Outlook 2015: Making Reform Happen*, <http://www.oecd.org/fr/edu/reformsfinder.htm>

### Anexo 3: Reformas del liderazgo escolar en España, México y Noruega, 2008-2014

	España	México	Noruega
<b>Reforma</b>			
<b>norma inicial</b>	LOMCE (2013) Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa	Pacto por México y Reforma de la Constitución (Artículo n. 3) de febrero 2013	White Paper “Quality in schools” (Report n. 31 2007/2008) Royal Ministry of Education and Research
<b>descripción</b>	Más autonomía y más tareas para el director de escuela; nuevo requisito para la selección de nuevos directores	El Estado garantizará idoneidad profesional de docentes, establecerá evaluaciones para ingreso al puesto, así como para la permanencia en puestos	Define el establecimiento de programas de formación para directores y de contenido Nasjonalalt rektorprogram (National Training Programme for Head Teachers)
<b>desarrollo norma</b>	Programa Nacional de Liderazgo Escolar (2014) (Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre	Ley General del Servicio Profesional Docente (11/09/2013)	Norwegian Directorate for Education and Training define el marco y el contenido de nuevo Programa Nacional de Liderazgo Educativo (9/2009) + Standards of what a principal should do
<b>aplicación programa</b>	Resolución 16 de abril 2015 de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades por la que se convoca el curso	Alineamientos para llevar a cabo la evaluación para la promoción de docentes a cargos con funciones de dirección para ciclo 2015-2016 (5 diciembre 2014)	Instituciones submiten bids para ser designadas
<b>estándares</b>	En la LOMCE se clarifican las competencias de los directores y del consejo escolar	Perfiles, parámetros e indicadores para personal con funciones de dirección, supervisión y asesoría técnica pedagógica (23 febrero 2015)	Leadership in Schools: What is required of school principals (July 2015)
<b>evaluación reforma</b>	Evaluación del curso: muy positiva. + 1.000 candidatos, 150 toman curso, 142 finalizan en 2015	Pruebas y resultados pruebas publicadas online: 60% aprobados	Informes NIFU 1-4: impacto positivo de los cursos
<b>Contexto político y económico</b>			
<b>ciclo político</b>	¿Nuevo gobierno? 2 años en cargo. Elecciones presidenciales cada 4 años y representado por un modelo bipartidista hasta hoy en día (PSOE-PP) desde el final de la dictadura. Tras dos legislaturas de mayoría simple del PSOE, con Rodríguez Zapatero (3/2004-2/2008) (3/2008-12/2011) el nuevo gobierno del Partido Popular, con mayoría absoluta en el Parlamento, entra el 21 de diciembre de 2011 y ejerce desde 2012 hasta las elecciones de 2015, que se repiten al no lograr mayoría suficiente para formar Gobierno. Se convocan nuevas elecciones para junio 2016	Nuevo gobierno: Sí. Elecciones presidenciales cada 6 años en julio. Partido de Acción Nacional (PAN) 2006-2012; seguido por Partido Revolucionario Institucional (PRI) 2012, con Enrique Peña Nieto. Al principio de la legislatura entre los distintos partidos políticos se acuerda un gran pacto nacional que incluye la educación	Nuevo Gobierno: Sí, pero en reelección del mismo Gobierno, una coalición de izquierda que agrupó al partido laborista, el partido socialista y el partido del centro (Red-Green Coalition). La coalición gobernó desde 2005 a 2013, cuando ganó una coalición conservadora. Desde 2005 hasta 2013 hubo 3 ministros de educación, con Kristin Halvorsen en Oct. 2009-Oct 2013
<b>contexto económico</b>	Contexto de crisis económica y creciente desigualdad	Contexto de crisis en la economía mundial y mexicana	Noruega es el quinto país exportador de petróleo y el tercero de gas. Alto PIB per cápita, con un descenso en crecimiento económico durante 2008, pero en crecimiento desde entonces
<b>equidad</b>	Contexto de decreciente inversión pública y en educación	Alta desigualdad	Baja desigualdad

Contexto educativo				
gobernanza	Sistema educativo nacional descentralizado a las comunidades autónomas. A nivel central, el gobierno es responsable de la organización del sistema, con requisitos mínimos para el currículo y las escuelas. Organiza y planifica la educación y la normativa de cualificaciones académicas. Supervisión de requisitos	Sistema educativo nacional, descentralizado a los Estados desde 1992 en cuanto a la gestión. Si bien se ha realizado, esta federalización no se ha llevado a cabo por completo y el estado nacional a través de la secretaría de educación pública sigue un modelo centralizado	Sistema educativo nacional descentralizado a los municipios. El Ministerio de Educación e Investigación dirige la política educativa nacional con estándares, normativa, currículo y planes. El Norwegian Directorate for Education and Training (UDIR) es la agencia ejecutiva del Ministerio responsable de supervisar la calidad y gobernanza de la educación hasta Secundaria e implementar la política nacional. Los municipios tienen son los responsables de ofrecer servicios educativos	
resultados educativos	España está alrededor de la media en PISA y con pocos cambios en los resultados. Tiene altos niveles de repetición (35% de los alumnos repite por lo menos 1 año (por encima de la media del 13% OCDE), con un elevado coste para el sistema sin que necesariamente mejoren los resultados. Elevado nivel de abandono escolar	México tiene resultados muy por debajo de la Media en PISA, con mejoras considerables en equidad y calidad desde 2000. Aun así, hay una alta tasa de abandono escolar, con solo un 47% que ha finalizado la Secundaria	Noruega está por encima de la media en lectura y en la media en matemáticas, con buenos resultados en equidad. Sus resultados no han cambiado a lo largo de los estudios PISA	
estructura sistema educativo	34% escuelas privadas OECD, PISA 2009 Database; Table B1.1. Sistema educativo comprensivo hasta los 16 años, con altos niveles de repetición	12% escuelas privadas. Sistema comprensivo hasta Secundaria. Hasta 2012, la Secundaria superior no era obligatoria	1% escuelas privadas. Sistema comprensivo hasta los 16 años, basado primordialmente en escuelas públicas dirigidas por el municipio	
calidad docentes	Formación inicial 4 años. Solo el 10% cree que es una profesión valorada por la sociedad	Formación inicial 4 años. El 50% cree que es una profesión valorada en la sociedad	Formación inicial 4 años. El 30% considera que es una profesión valorada por la sociedad	
calidad liderazgo escolar	Liderazgo administrativo, poca autonomía en cuanto a la toma decisiones. El consejo escolar tiene la responsabilidad de tomar la mayoría de las decisiones y el claustro de profesores, el liderazgo pedagógico	Liderazgo administrativo, poca autonomía escolar y de liderazgo. Hasta la fecha, el criterio de selección informal era estar vinculado al SNTE	Liderazgo administrativo, autonomía en gestión de personal. Liderazgo percibido como enfrentado a los docentes	
Políticas complementarias				
reforma autonomía	LOMCE (2013)	Aumento de autonomía (recursos) para centros	Autonomía local (Knowledge Promotion Reform 2006)	
reforma evaluación	Nuevas pruebas y evaluaciones al final de distintos niveles educativos.	Nueva evaluación docente mediante pruebas de acceso a la carrera	Nuevo sistema de evaluación de escuelas (modificación del Education Act, 2009) que requiere a los municipios un informe de calidad de cada escuela basado en datos del sistema nacional. El Assessment for Learning (2010) ha sido un programa de 4 años para fortalecer la evaluación formativa con participación del 40% de municipios	
reforma rendición cuentas	En LOMCE se incluye la publicación de resultados (en relación con su nivel SES).	Nuevo INEE establece nuevos criterios de evaluación del sistema educativo	En el White Paper n. 31 se incluye mayor rendición de cuentas a los municipios, a través del sistema nacional de evaluación. Se reforma un sistema previo de publicación de resultados de las escuelas en 2007 <a href="https://skoleporten.udir.no/#">https://skoleporten.udir.no/#</a>	
reforma docentes	No. Se sugiere la necesidad de complementar la LOMCE con el Estatuto Docente pero no se elabora.	Sí. Ley Servicio Profesional Docente agrupa docentes, directores y otro personal educativo	White paper 11 (2008-2009): The teacher: Role and Education, proposed a large reform in teacher education	

reforma curricular	Cambios curriculares y en trayectorias.	Nuevos contenidos introducidos antes de la legislatura	Knowledge Promotion (2006) en Primaria y Secundaria cambia el currículo y los objetivos educativos, más centrados en competencias y resultados, se modifican el horario y los cursos y se da más autonomía local
<b>Factor humano</b>			
<b>Gobierno</b>	Ministerio	Presidencia y SEP	Ministry of Education
<b>Organización liderazgo</b>	Axia, Fedadi	No	<a href="#">Teacher Union</a>
<b>Organización docentes</b>	Sindicato	SNTE	<a href="#">Association of School Leaders</a>
<b>Agencia Nacional</b>	Consejo escolar de estado (organización formal de representación de intereses)	Pacto Por México	Directorate for Education
<b>Investigadores</b>	no	Grupo de investigadores	Investigadores Noruega
<b>Organización internacional</b>	OCDE (en preámbulo ley)	OCDE, Banco Mundial	OCDE Mejorar el liderazgo escolar reconocido (Cf 6.5)
<b>Representación civil</b>	Consejo escolar de Estado / Huelgas	Mexicanos Primero	En consultas

## Anexo 4. Encuesta de reformas del liderazgo escolar en España, México y Noruega, junio 2016

Survey sent and completed by 9 people involved in school leadership reform: For each country 3 participants including a policy maker, a researcher and a school leadership organisation representative.  
Date: 1 June – 29 June 2016

The survey contains 10 questions about the concrete school leadership reforms adopted in your country.

**Mexico:** A new law developing a Professional Teaching Service (Servicio Profesional Docente, 2013), established the basis for professionalising teachers, school leaders and supervisors along the continuum of their careers in terms of selection, recruitment, evaluation, training, career progression and incentives. The responses below are concretely about the new concurso de oposición for a more transparent and professional selection of school leaders.

**Norway:** Establishment of a National Leadership Training Programme for School Leaders (2009).

**Spain:** New training criteria for the recruitment processes for school leaders (2013): under the new LOMCE (2013), it has become a requirement for the selection of new school leaders that they have passed a new Training Programme for School Leadership (Real Decreto 894/2014, de 17 de octubre, por el que se desarrollan las características del curso de formación sobre el desarrollo de la función directiva establecido en el artículo 134.1.c) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, así como de los correspondientes cursos de actualización de competencias directivas).

### Q1. Are you aware of the school leadership reforms introduced between 2008 and 2014 in your country?

Answer Options	Response Percent	Response Count
Yes	100.0%	9
No	0.0%	0
Different reform than listed above	0.0%	0
Any comments?		5
<i>answered question</i>		9
<i>skipped question</i>		0

### Q2. Do you have an idea for the reason behind the reform?

Answer Options	Response Percent	Response Count
Directly linked to improving school outcomes	33.3%	3
Improve the quality and skills of school leaders in your	55.6%	5
Strengthen the capacity of school leaders to respond	44.4%	4
Reform together with raising accountability	22.2%	2
Other reason	11.1%	1
Please refer to other reason		4
<i>answered question</i>		9
<i>skipped question</i>		0

### Q3. Did you engage in the process of developing this reform directly or indirectly?

Answer Options	Response Percent	Response Count
Yes	100.0%	9
No	0.0%	0
Any comments?		6
<i>answered question</i>		9
<i>skipped question</i>		0

**Q4. What was the political situation when the reform was adopted?**

Answer Options	Response Percent	Response Count	
Stable government	44.4%	4	
Recent change in government	44.4%	4	
A new Minister of Education or Prime Minister	11.1%	1	
Any comments?		5	
<i>answered question</i>			9
<i>skipped question</i>			0

**Q5. Was the reform adopted as part of a broader reform agenda?**

Answer Options	Response Percent	Response Count	
Yes	100.0%	9	
No	0.0%	0	
Don't know	0.0%	0	
If yes, what was the broader agenda?		8	
<i>answered question</i>			9
<i>skipped question</i>			0

**Q6. Was there a particular group influential in promoting and developing the reform?**

Answer Options	Response Percent	Response Count	
Academics/researchers	11.1%	1	
Teacher Union	11.1%	1	
School leadership association/union	33.3%	3	
Local authorities	11.1%	1	
National organisation/think tank	44.4%	4	
International organisation	66.7%	6	
Ministry or agency	88.9%	8	
Please clarify		5	
<i>answered question</i>			9
<i>skipped question</i>			0

**Q7. Was there any particular evidence or research that influenced the adoption of the reform?**

Answer Options	Response Percent	Response Count	
Yes	11.1%	1	
No	0.0%	0	
Any concrete reference to the research?	88.9%	8	
<i>answered question</i>			9
<i>skipped question</i>			0

**Q8. Was there collaboration among different actors to develop the reform? You can check one or more boxes.**

Answer Options	Response Percent	Response Count	
Teacher/school leadership union/associations	37.5%	3	
Universities	37.5%	3	
National agencies	37.5%	3	
Think tanks or NGOs	37.5%	3	
Ministry	100.0%	8	
Please clarify		6	
<i>answered question</i>			8
<i>skipped question</i>			1



**Q9. Has the specific school leadership reform been successfully implemented through.....**

<b>Answer Options</b>	<b>Response Percent</b>	<b>Response Count</b>
A national programme	75.0%	6
A regional programme	12.5%	1
An implementation agency	0.0%	0
Financial incentives	12.5%	1
A law to be followed	37.5%	3
Other	12.5%	1
Other (please specify)		5
	<b><i>answered question</i></b>	<b>8</b>
	<b><i>skipped question</i></b>	<b>1</b>

**Q10. Do you have any further comments which may be valuable to the research on the adoption of the school**

<b>Answer Options</b>	<b>Response Count</b>
	6
<b><i>answered question</i></b>	<b>6</b>
<b><i>skipped question</i></b>	<b>3</b>

Anexo 5: Resultados del análisis estadístico del modelo de reformas del liderazgo escolar aplicado a la reforma educativa

	school leadership reform	assessment	decision making	disadvantage d	economic resources	setting education priorities	equity	evaluation	investment	learning (curr)	other resources	secondary	system evaluation	teachers	tertiary	transition	vocational
election	0.234***	0.309***	-0.132**	0.0448	0.112	0.000595	-0.0469	0.0631	0.172	0.138	-0.0379	0.00422	-0.00166	-0.135	0.0636	-0.0402	0.0826
	0	0.004	0.047	0.59	0.137	0.996	0.568	0.525	0.151	0.247	0.727	0.968	0.987	0.251	0.468	0.662	0.515
autonomy_hiring	0.344*	-0.384	0.057	0.74	0.0799	0.374	0.104	-0.523*	0.174	-0.154	-0.233	-0.0379	0.408	-0.0505	0.155	0.292	0.368
	0.072	0.418	0.83	0.119	0.797	0.347	0.739	0.054	0.603	0.657	0.526	0.906	0.152	0.889	0.718	0.425	0.452
autonomy_salaries	0.216	0.755***	0.286	-0.293	-0.0422	0.205	-0.153	0.669***	-0.278	0.0822	0.214	-0.254	-0.198	0.416	0.218	0.281	0.0534
	0.236	0.008	0.135	0.406	0.862	0.556	0.142	0.009	0.314	0.799	0.383	0.32	0.471	0.181	0.512	0.167	0.887
autonomy_textbooks	0.409***	0.109	0.490**	0.151	-0.0875	-0.206	0.114	0.173	0.387	0.217	0.441**	0.343*	0.00842	0.398	0.138	0.174	0.527*
	0	0.549	0.035	0.514	0.521	0.266	0.362	0.357	0.126	0.228	0.011	0.051	0.967	0.177	0.621	0.316	0.073
autonomy_contents	-0.444*	0.517**	-0.266	0.864**	-0.146	0.193	0.321*	0.532*	0.317	0.334	0.786***	0.311	-0.223	0.834**	0.19	-0.165	0.0658
	0.091	0.047	0.291	0.017	0.663	0.558	0.091	0.067	0.35	0.423	0.005	0.307	0.318	0.027	0.694	0.504	0.877
autonomy_courses	0.285	-0.764**	0.346*	0.681*	0.424	0.125	-0.119	0.955***	-0.342	-0.59	0.589*	-0.143	0.28	0.328	-0.114	0.191	-0.347
	0.321	0.033	0.096	0.09	0.145	0.707	0.494	0.006	0.233	0.152	0.097	0.623	0.31	0.298	0.79	0.355	0.46
accountability	1.075***	0.156	0.595*	0.712	-0.0689	1.191	0.323	0.229	0.719	0.33	0.673	0.398	1.066***	1.672***	-0.184	1.128**	1.069
	0.003	0.764	0.097	0.186	0.888	0.114	0.541	0.541	0.151	0.537	0.184	0.457	0.008	0.004	0.842	0.015	0.119
accountability x auto_hir	-1.324***	-0.138	-0.602	-1.144	-0.15	-1.176	-0.409	-0.172	-0.522	0.166	-0.475	0.105	-1.261*	-1.466*	-0.929	1.347*	-1.269**
	0.008	0.851	0.187	0.136	0.842	0.246	0.578	0.727	0.458	0.824	0.511	0.881	0.058	0.058	0.418	0.072	0.212
leadership	0.0702	0.0123	-0.00748	0.000927	-0.0611	-0.106	0.025	0.0899	0.0231	-0.108	0.191*	-0.111	-0.0407	0.105	0.187	-0.126	-0.0703
	0.409	0.927	0.94	0.999	0.6	0.47	0.74	0.353	0.884	0.42	0.076	0.21	0.687	0.513	0.261	0.289	0.647
delta_pisa_reading	-0.135	0.268	-0.0996	-0.114	0.373	-0.0389	0.0281	0.378	-0.619	-0.198	0.56	0.418	-0.311	0.365	-0.278	0.00263	0.838
	0.711	0.442	0.733	0.805	0.197	0.901	0.857	0.143	0.227	0.686	0.254	0.332	0.358	0.46	0.601	0.995	0.102
log_gdp	-0.332**	-0.391**	0.114	-0.493**	0.161	0.0441	0.0898	-0.194	-0.26	-0.0365	-0.136	0.00961	-0.143	-0.162	-0.186	-0.395**	-0.0583
	0.015	0.014	0.432	0.013	0.28	0.805	0.442	0.252	0.152	0.844	0.538	0.953	0.569	0.551	0.432	0.024	0.783
hd	3.031*	5.042***	-1.844	5.696**	-1.796	-0.768	-1.015	2.812	2.473	0.44	1.744	-0.257	1.268	1.693	2.591	4.637**	0.451
	0.066	0.008	0.297	0.016	0.279	0.714	0.417	0.172	0.246	0.845	0.507	0.89	0.68	0.599	0.342	0.019	0.864
gov = centralized	0.248**	-0.152	-0.0259	0.11	0.309**	-0.196	-0.155	-0.234	0.119	-0.0538	-0.213	-0.186	0.0632	-0.225	-0.0335	0.348**	-0.105
	0.012	0.309	0.853	0.61	0.017	0.118	0.113	0.106	0.515	0.786	0.161	0.25	0.554	0.151	0.871	0.012	0.594
gov = centralized municipalities	0.121	-0.299**	-0.088	-0.151	-0.182	-0.109	0.200***	-0.0347	0.0218	-0.0569	-0.157	0.295**	0.0741	0.244	0.07	0.355**	-0.124
	0.215	0.035	0.495	0.443	0.132	0.451	0.009	0.816	0.917	0.755	0.133	0.016	0.469	0.233	0.697	0.011	0.46
gov = centralized schools	0.229**	0.173	-0.161	-0.0112	-0.197	-0.0848	-0.111	0.313*	-0.0685	0.321	-0.191	-0.203	0.269**	0.235	0.124	-0.0412	0.112
	0.041	0.186	0.346	0.967	0.287	0.615	0.398	0.056	0.708	0.101	0.304	0.292	0.044	0.193	0.628	0.808	0.596
gov = shared central states	0.269**	-0.207	-0.0733	0.164	0.0397	0.191	0.272***	-0.381**	-0.255	0.373	-0.421**	0.294**	0.0515	-0.16	-0.19	-0.431***	-0.422*
	0.04	0.135	0.658	0.447	0.733	0.135	0.002	0.012	0.17	0.294	0.037	0.045	0.761	0.644	0.323	0.004	0.068
gov = decentralized	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref	ref
time dummies	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes	yes
N	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91
Adj R-sq	0.286	0.316	0.096	0.415	0.225	0.186	-0.002	0.204	0.336	0.269	0.411	0.248	0.142	0.527	0.315	0.412	0.289



